



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 59.106/4  
du 12 avril 2016

advies 59.106/4  
van 12 april 2016

sur

over

« un projet d'arrêté royal de  
présentation d'un projet de loi  
modifiant la loi du  
19 mars 2013 relative à la  
Coopération belge au  
Développement »

“een ontwerp van koninklijk  
besluit tot indiening van een  
wetsontwerp tot wijziging van  
de wet van 19 maart 2013  
betreffende de Belgische  
Ontwikkelingssamenwerking”

Le 14 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur « un projet d'arrêté royal de présentation d'un projet de loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement ».

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2016.

\*

Op 14 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over “een ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking”.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 april 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2016

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'indique l'exposé des motifs, les modifications que l'avant-projet apporte à la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement' tendent principalement à réformer la coopération non gouvernementale.

Selon l'avant-projet, quatre catégories d'organisations interviennent en cette matière : les « organisations de la société civile », les « acteurs institutionnels », les « fédérations » et les « coupoles ».

Les dispositions appelées à remplacer le 4°, le 6°/1, le 6°/2 et le 6°/3 de l'article 2 de la loi du 19 mars 2013 contiennent des définitions des quatre notions qui viennent d'être indiquées.

Par ailleurs, l'avant-projet suggère de remplacer les articles 26 et 27 de la loi du 19 mars 2013, qui constituent deux des trois articles figurant dans le chapitre 6 de cette loi, spécifiquement consacré à la coopération non gouvernementale : l'article 26 nouveau réglerait le régime d'accréditation des organisations, et l'article 27 nouveau fixerait les règles d'octroi de subventions aux organisations accréditées. L'avant-projet n'apporte pas de modification à l'article 28, qui figure également dans le chapitre 6 de la loi du 19 mars 2013 et établit le cadre de l'octroi de subventions aux organisations de la société civile locale présentes dans les pays partenaires.

Ainsi conçu, le dispositif envisagé appelle les observations suivantes.

a) Le contenu de certains éléments des définitions des organisations qu'il est envisagé d'insérer dans l'article 2 de la loi du 19 mars 2013 trouve un écho dans plusieurs dispositions figurant aux articles 26 et 27 en projet.

Cette manière de procéder conduit à des doubles emplois.

Dans quelques cas, les articles 26 et 27 en projet sont de nature à préciser, ou à permettre de préciser, des éléments des définitions des organisations. Ainsi par exemple, en mettant en œuvre les habilitations que lui confie l'article 26, § 2, 5° et 6°, en projet, le Roi devrait, en ce qui concerne les organisations de la société civile accréditées, donner un contenu aux notions d'« autonomie » et d'« assise sociétale démontrée » qui figurent dans la définition de « l'organisation de la société civile » fournie par l'article 2, 4°, en projet. Ou encore, la mise en œuvre de l'habilitation que l'article 27, § 4, en projet donne au Roi de déterminer les tâches d'une fédération ou d'une coupole accréditée qui peuvent faire l'objet d'une subvention devrait

permettre, au moins pour partie, de concrétiser les définitions de « la fédération » et de « la coupole » qui figurent à l'article 2, 6°/2 et 6°/3, en projet. Dans de telles hypothèses, les précisions qu'apportent ou que permettent d'apporter les articles 26 et 27 en projet sont utiles, mais, du même coup, dans le cadre de leur champ d'application, elles privent de portée propre les éléments des définitions avec lesquels elles sont à mettre en rapport.

Il n'y a pas toujours une parfaite cohérence entre les définitions en projet et les dispositions censées y correspondre aux articles 26 et 27. Ainsi notamment, la définition de « l'acteur institutionnel » que procure l'article 2, 6°/1, en projet et la disposition qui, à l'article 26, § 3, 1°, en projet, détermine les caractéristiques que doit présenter une organisation pour être accréditée en qualité d'acteur institutionnel sont libellées en des termes qui ne sont pas pleinement concordants.

Enfin, sur quelques points, les définitions des organisations qu'il est envisagé d'insérer dans l'article 2 de la loi du 19 mars 2013 comportent des éléments qui ont vocation, ou paraissent avoir vocation, à avoir une portée propre, mais qui souffrent d'un manque de précision. La section de législation relève en ce sens, entre autres, ce qui suit :

– Comme l'indique l'exposé des motifs, la définition de « l'organisation de la société civile » que donne l'article 2, 4°, en projet inclut notamment les organisations locales de pays partenaires. Ainsi que l'a confirmé le délégué du ministre, ces organisations ne sont pas appelées à être accréditées conformément à l'article 26 en projet<sup>1</sup> et, de ce fait, elles ne pourront bénéficier des subventions prévues par l'article 27 en projet. Les dispositions par lesquelles le Roi, sur la base des habilitations que lui confie l'article 26, § 2, 5° et 6°, en projet, se voit chargé de préciser le contenu des notions d'« autonomie » et d'« assise sociétale démontrée » qui figurent dans la définition de « l'organisation de la société civile » fournie par l'article 2, 4°, en projet, n'ont donc pas vocation à s'appliquer aux organisations locales de pays partenaires. En conséquence, cette définition a une portée propre et, partant, revêt une importance toute particulière pour les organisations en question, en l'occurrence lors de l'application de l'article 28 de la loi du 19 mars 2013, qui est la disposition sur la base de laquelle elles peuvent être subventionnées. Or, il faut bien constater qu'à elle seule, la définition de l'article 2, 4°, en projet est singulièrement imprécise.

– Selon la définition de « la coupole » fournie par l'article 2, 6°/3, en projet, cette organisation remplit notamment « les fonctions que ses membres lui confient en termes de plaidoyer ». Aucune des dispositions qui figurent aux articles 26 et 27 en projet ne semble présenter un rapport avec la fonction de « plaidoyer » ainsi impartie aux coupoles. Or, ici aussi, force est de constater que, libellé dans les termes qui viennent d'être indiqués, l'article 2, 6°/3, en projet est excessivement vague.

L'avant-projet doit être fondamentalement revu pour tenir compte de ce qui précède.

<sup>1</sup> Certaines des conditions que cette disposition impose aux organisations, telle l'obligation d'être constituées conformément au droit belge, comme l'implique l'article 26, § 2, 1°, en projet, l'empêchent *de jure* ou *de facto*.

Il est rappelé, à cet égard, qu'il n'est pas recommandé, d'un point de vue légistique, d'introduire des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations, dans une définition. Procéder de la sorte ne peut qu'être source, comme en l'espèce, de doubles emplois, d'incohérences et de difficultés d'interprétation.

b) Selon le commentaire de l'article 2 que donne l'exposé des motifs, la volonté des auteurs de l'avant-projet est d'inclure les syndicats et les mutuelles parmi les organisations de la société civile. L'attention est attirée sur le fait que les syndicats et les mutuelles ne remplissent pas ou pas forcément toutes les conditions auxquelles doit satisfaire une organisation, en vertu de l'article 26 en projet, pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile. Il s'agit en particulier, de la condition d'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'<sup>2</sup> et de celle d'« avoir comme objet social principal un ou plusieurs objectifs de la présente loi »<sup>3</sup>. Autre chose serait de viser les organisations créées par des syndicats ou par des mutuelles et disposant d'une personnalité juridique propre.

Le commentaire de l'article 2 que donne l'exposé des motifs cite aussi « les organisations de la diaspora » parmi les organisations de la société civile. Pour que cette intention puisse se réaliser, il conviendrait de s'assurer que ces organisations ont effectivement vocation à remplir toutes les conditions auxquelles doit satisfaire une organisation, en vertu de l'article 26 en projet, pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile.

Il conviendra de revoir en conséquence, selon le cas, le dispositif ou l'exposé des motifs.

c) Comme indiqué au littera a), la définition de « l'acteur institutionnel » que procure l'article 2, 6°/1, en projet et la disposition qui, à l'article 26, § 3, 1°, en projet, détermine les caractéristiques que doit présenter une organisation pour être accréditée en qualité d'acteur institutionnel ne sont pas parfaitement cohérentes.

De surcroît, elles sont rédigées en des termes *a priori* fort larges et dont certains éléments – tel le critère du « contrôle indirect » par « les pouvoirs publics » – peuvent paraître fort imprécis et risquent, par conséquent, de susciter d'importantes difficultés d'interprétation.

Selon le commentaire que donne l'exposé des motifs, la catégorie des « acteurs institutionnels » « regroupe des organisations telles que, entre autres, les fédérations d'universités, les institutions scientifiques, les villes et communes ou les associations pour la formation à l'étranger qui sont liées aux Communautés ». En ce qui concerne « les villes et communes », le délégué du ministre a précisé que l'intention était de viser l'Union des villes et communes de Wallonie, l'Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-capitale et la Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten, lesquels organismes ont pour objet de représenter les pouvoirs locaux et de les soutenir dans leur action ; il semble donc que la volonté n'est pas de viser les villes et les communes envisagées comme telles.

---

<sup>2</sup> Article 26, § 2, 1°, en projet.

<sup>3</sup> Article 26, § 2, 2°, en projet.

Au vu des explications contenues dans l'exposé des motifs et en tenant compte de la précision apportée par le délégué du ministre, il y a lieu de se demander si la notion d'« acteur institutionnel » n'est pas destinée, en réalité, à couvrir uniquement quelques organisations bien spécifiques et si, par conséquent, plutôt que de définir cette notion dans des termes fort larges et, sur certains points, imprécis, il ne serait pas plus approprié d'en donner une définition permettant de mieux cibler les organisations auxquelles elle a vocation à s'appliquer <sup>4</sup>.

d) Les définitions de « la fédération » et de « la coupole » fournies par l'article 2, 6°/2 et 6°/3, en projet ne suffisent pas à discerner concrètement ce qui différencie ces deux catégories d'organisations, en ce qui concerne les organisations de la société civile. Sans doute, comme indiqué au littera a), la mise en œuvre de l'habilitation que l'article 27, § 4, en projet donne au Roi de déterminer les tâches d'une fédération ou d'une coupole accréditée qui peuvent faire l'objet d'une subvention devrait-elle permettre, au moins pour partie, de concrétiser ces définitions. Mais il conviendrait que le législateur lui-même soit plus explicite sur les missions respectives des deux catégories d'organisations en question.

Par ailleurs, la section de législation observe qu'alors que l'avant-projet fait bénéficier du régime applicable aux fédérations aussi bien des organisations qui représentent des acteurs institutionnels que celles qui représentent des organisations de la société civile, il n'en va pas de même du régime qu'il prévoit pour les coupoles : ce dernier est en effet appelé à bénéficier uniquement à des organisations qui associent des organisations de la société civile, et non pas à des associations d'acteurs institutionnels. Elle se demande pour quel motif admissible au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination l'avant-projet opère cette différence de traitement. Il sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet – en l'occurrence l'article 2, 6°/4, l'article 26, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, l'article 27, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, et l'article 37/4, § 5, en projet – s'immiscent dans l'organisation et le fonctionnement internes de l'exécutif, en attribuant directement au ministre ou à l'administration des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi <sup>5</sup>.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### INTITULÉ

Le projet à l'examen constitue un avant-projet de loi, même s'il est exact que, d'un point de vue formel, la Chambre des représentants en sera saisie par l'intermédiaire d'un arrêté royal qui le lui présentera.

<sup>4</sup> Sans cependant désigner nommément dans la loi des organisations déterminées, ce qui serait critiquable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

<sup>5</sup> Une observation similaire avait été formulée par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 51.798/2/V donné le 5 septembre 2012 sur l'avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2465/1, p. 53).

Par conséquent, dans l'intitulé, les mots « Arrêté royal du ... de présentation d'un » seront omis <sup>6</sup>.

#### ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Il n'y a pas lieu de viser l'avis du Conseil d'État <sup>7</sup>.

#### DISPOSITIF

##### Article 2

L'avant-projet définit « l'organisation de la société civile » comme « l'association sans but de lucre [lire : sans but lucratif <sup>8</sup>] qui définit de manière autonome son objet social ... ». Cette définition exclut donc la catégorie des fondations. Aucune explication n'est fournie dans l'exposé des motifs, ni dans les considérations générales, ni dans le commentaire des articles.

Dans l'avis 56.409/2/V, donné le 10 septembre 2014 <sup>9</sup>, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Selon l'article 418/5, 1<sup>o</sup>, en projet, seules les associations sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations' peuvent être reconnues en tant que plate-forme par le Gouvernement.

Or, régulièrement, la section de législation du Conseil d'État se demande pour quel motif les fondations organisées par la loi du 27 juin 1921 sont exclues du champ d'application de l'avant-projet <sup>10</sup>.

Cette observation vaut également pour l'article 418/6 en projet ».

L'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation et le commentaire de l'article sera revu en conséquence.

---

<sup>6</sup> Voir l'avis 58.947/4 donné le 9 mars 2016 sur « un projet d'arrêté royal de présentation d'un projet de loi modifiant la loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 portant création de la 'Coopération technique belge' sous la forme d'une société de droit public ».

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'.

<sup>9</sup> Voir l'avis 56.409/2/V donné le 10 septembre 2014 sur « un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret » devenu le décret du 16 octobre 2015 'insérant certaines dispositions dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatives à la création d'une plate-forme d'échange électronique des données de santé' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 268, pp. 11-24).

<sup>10</sup> *Note de bas de page 25 dans l'avis cité* – Voir récemment l'avis 55.013/4 donné le 5 février 2014 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 27 mars 2014 'insérant, dans la partie décrétable du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, 993/1, pp. 12-14), l'observation sous l'article 13 (article 624/7 en projet).

## Articles 6 et 9

L'article 9, qui tend à remplacer l'article 13 de la loi du 19 mars 2013, contient des dispositions qui 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 <sup>11-12</sup>.

La définition de l'expression « politique intégrée », par laquelle l'article 6 suggère de remplacer l'article 2, 9°, de la loi du 19 mars 2013 et qui est à mettre en rapport avec les dispositions figurant dans l'article 13 en projet, est également beaucoup trop vague et imprécise.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

## Article 10

1. Plusieurs des obligations que prévoit l'article 26, § 1<sup>er</sup>, en projet n'ont d'autre objet que de rappeler, en ce qui concerne certaines organisations, des obligations qui s'appliquent de toute façon à celles-ci en vertu d'autres dispositions.

Ainsi en va-t-il, en particulier, de l'obligation de disposer d'une comptabilité en partie double et de l'obligation d'avoir désigné un commissaire aux comptes parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises, pour celles des organisations qui répondent à la double condition de devoir 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 d'être soumises aux obligations citées en vertu de cette loi <sup>13</sup>.

Dans cette mesure, la seule portée réellement nouvelle du texte en projet, en tant qu'il prévoit ces obligations, consiste à les imposer à des organisations qui n'y sont pas déjà soumises en vertu d'autres dispositions.

Le texte gagnerait à être rédigé en conséquence.

2. Dans les paragraphes 4 à 6 de l'article 26 en projet, il est fait état, tantôt du « rôle linguistique », tantôt du « groupe linguistique », et tantôt encore du « régime linguistique » des organisations de la société civile, des acteurs institutionnels, des fédérations et des coupoles.

La terminologie gagnerait à être unifiée. À cet égard, comme en a convenu le délégué du ministre, l'expression « régime linguistique » paraît, dans la version française, la plus appropriée. Dans la version néerlandaise, il sera préférable d'opter pour l'expression « taaltelsel ».

---

<sup>11</sup> De telles déclarations d'intention pourraient faire l'objet d'une résolution adoptée par les assemblées législatives.

<sup>12</sup> Une observation similaire avait été formulée par la section de législation du Conseil d'État à propos de nombreuses dispositions de l'avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013, notamment celle qui est devenue l'article 13 de celle-ci (avis 51.798/2/V, *op. cit.*, p. 53).

<sup>13</sup> Voir l'article 17, §§ 3 et 5, et l'article 53, §§ 3 et 5, de la loi du 27 juin 1921.

3. L'article 26, § 4, en projet doit être revu pour tenir compte des observations suivantes.

a) Cette disposition ne soumet pas les organisations qui souhaitent être accréditées en qualité de fédération à la condition d'être constituées selon une forme juridique déterminée.

Le commentaire de l'article 10 que donne l'exposé des motifs confirme que cette omission est intentionnelle et justifie celle-ci par la volonté de permettre « à une organisation de la société civile ou à un acteur institutionnel de combiner les accréditations ».

L'explication indiquée se comprend bien dans l'hypothèse où une organisation de la société civile ou un acteur institutionnel combine effectivement, d'une part, une accréditation dans l'une ou l'autre de ces qualités et, d'autre part, une accréditation en qualité de fédération.

Mais elle néglige l'hypothèse, qui ne peut être exclue, où une organisation entend être accréditée uniquement en qualité de fédération.

b) L'exigence de « disposer de modalités démocratiques de représentation des organisations visées au 1<sup>o</sup> » gagnerait à être précisée dans le texte.

4. Selon l'article 26, § 5, 2<sup>o</sup>, en projet, une organisation doit, pour être accréditée en tant que coupole, « avoir comme membre au moins 50% des organisations accréditées au titre d'organisation de la société civile qui relèvent de son rôle linguistique ».

Ainsi formulé, le texte n'exclut pas que deux organisations, qui auraient chacune comme membres exactement la moitié des organisations accréditées visées par le texte, remplissent cette condition. Compte tenu du fait qu'en vertu de l'article 26, § 6, alinéa 3, en projet, « il y a au maximum une coupole d'organisations de la société civile accréditée par régime linguistique », la question se poserait de savoir quels seraient les critères à appliquer, en pareille hypothèse, pour décider de l'organisation à accréditer en qualité de coupole.

Ou bien alors l'intention des auteurs de l'avant-projet est d'exiger que la coupole ait comme membres plus de 50% des organisations accréditées visées par le texte.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

### Article 11

1. L'article 27, § 1<sup>er</sup>, en projet appelle les observations suivantes.

a) Dans l'alinéa 1<sup>er</sup>, le texte est singulièrement flou lorsqu'il prévoit que le cadre stratégique commun « constitue la base sur laquelle les apprentissages sont réalisés et partagés, et la base sur laquelle un dialogue stratégique est mené avec l'administration et les autres acteurs de la coopération belge au développement ». Il sera précisé.

b) C'est seulement de manière incidente qu'il apparaît, à la lecture de l'alinéa 3, que les cadres stratégiques communs sont soumis à approbation.

Le texte doit exprimer cette idée plus clairement et déterminer l'autorité compétente pour approuver les cadres en question, à savoir, le Roi (et ce sans préjudice d'une délégation accordée par Lui au ministre compétent).

c) Selon la première phrase de l'alinéa 4, « les programmes visés au paragraphe 2 contribuent principalement à la réalisation des choix stratégiques communs définis dans les cadres stratégiques communs ».

La signification exacte de cette phrase n'apparaît pas clairement.

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a répondu comme suit :

« Les cadres stratégiques communs deviennent un cadre général, défini par le secteur, dans lequel les programmes s'exécutent, de sorte à assurer une cohérence *ex ante* aux programmes. Le 'principalement' est traduit par deux dispositions cumulatives :

– une répartition du budget destiné aux programmes de la coopération non gouvernementale (art 27 en projet, § 1, al. 4). Au maximum 10% de ce budget (montant déterminé par AR) pourra s'exécuter en dehors des cadres stratégiques communs ;

– une répartition du budget de chaque programme (article 27 en projet, § 2, alinéa 3, 8°). Au maximum 25% (déterminé en AR) d'un programme individuel pourra s'exécuter en dehors d'un ou plusieurs CSC ».

Le texte de l'avant-projet gagnerait à être revu pour exprimer plus clairement, au vu de cette double intention, les principes que ses auteurs entendent consacrer.

2. Il n'apparaît pas clairement qui est le bénéficiaire d'une subvention accordée sur la base d'une demande groupée, visée à l'article 27, § 2, alinéa 2, en projet : s'agit-il de la fédération qui introduit la demande ou plutôt des organisations dont les programmes sont compilés dans celle-ci ?

Le texte sera précisé pour éviter toute équivoque sur ce point.

### Article 13

Dans la version actuelle de l'article 30 de la loi du 19 mars 2013, la durée maximale est l'un des éléments qui différencient, pour l'application de cette disposition, un programme d'un projet humanitaire : un programme a une durée maximale de vingt-quatre mois, avec une prolongation éventuelle de maximum six mois<sup>14</sup>, tandis qu'un projet a une durée maximale de dix-huit mois<sup>15</sup>.

En prévoyant que la durée maximale d'un programme serait désormais déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la durée maximale d'un projet étant, quant à elle, maintenue à dix-huit mois, le législateur introduirait une solution peu harmonieuse et pouvant conduire à des confusions entre les conditions requises pour l'octroi de subventions

<sup>14</sup> Article 30, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 6°.

<sup>15</sup> Article 30, § 2, 6°.

couvrant la réalisation, respectivement, d'un programme ou d'un projet. En outre, tel qu'il est rédigé, le texte en projet n'exclut pas que le Roi fasse un usage tel de l'habilitation qui Lui est conférée que la durée maximale d'un programme soit inférieure ou égale à celle d'un projet, ce qui serait contraire à l'intention des auteurs de l'avant-projet, exprimée dans l'exposé des motifs.

Le texte sera donc revu pour fixer lui-même la durée maximale d'un programme ou, à tout le moins, si une habilitation est donnée sur ce point au Roi, pour fixer en outre une durée minimale, par hypothèse supérieure à la durée maximale d'un projet.

### Article 15

1. Mieux vaudrait présenter les dispositions à l'examen sous la forme de dispositions autonomes de la loi en projet, plutôt que de les insérer dans la loi du 19 mars 2013.

En outre, mieux vaudrait y consacrer trois articles distincts, l'un réglant les questions visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 4 de l'article 37/4 en projet, et les autres portant sur les matières réglées, respectivement, au paragraphe 2 et au paragraphe 3 du même article <sup>16</sup>.

2. L'article 37/4, §§ 1<sup>er</sup> et 4, en projet appelle les observations suivantes.

a) Le texte à l'examen vise le cas où une organisation a introduit une demande d'agrément comme organisation non gouvernementale ou une demande d'obtention du statut de partenaire de la coopération non gouvernementale en vertu de l'article 37/2, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 mars 2013. Il n'évoque pas expressément l'hypothèse où une décision a été prise sur l'une ou l'autre de ces demandes avant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Or, une telle hypothèse ne peut être exclue.

La section de législation relève aussi que, dans les termes dans lesquels il est rédigé, le texte en projet ne contient pas de disposition transitoire couvrant le cas où une organisation a été agréée ou a demandé à être agréée en qualité de fédération ou de coupole avant l'entrée en vigueur de la loi en projet.

L'avant-projet sera complété en conséquence.

b) Dans la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, mieux vaut remplacer les mots « est admissible en tant que demande d'accréditation » par les mots « est réputée constituer une demande d'accréditation ».

En parallèle, dans le paragraphe 4, il convient de remplacer les mots « une demande d'accréditation » par les mots « une demande réputée constituer une demande d'accréditation ».

---

<sup>16</sup> Sur le paragraphe 5 de l'article 37/4 en projet, voir l'observation n° 4.

c) Il résulte des explications du délégué du ministre que la dernière phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> vise le cas d'une organisation qui – comme cela ne peut être exclu – réunit aussi bien les caractéristiques requises d'une organisation de la société civile que celles d'un acteur institutionnel.

Pour éviter toute équivoque, le texte gagnerait à le préciser.

3. Dans l'article 37/4, § 2, en projet, en tenant compte de l'observation n° 2, b), ci-avant, le texte sera complété pour viser l'hypothèse où une organisation a introduit une demande réputée constituer une demande d'accréditation.

4. Selon le paragraphe 5 de l'article 37/4 en projet, « les organisations de la société civile accréditées par le ministre en vertu de l'article 26 sont considérées comme des organisations non gouvernementales agréées par le ministre pour l'application de toute autre législation ou réglementation qui se réfère à la notion d'organisation non gouvernementale agréée telle qu'elle existait antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi [en projet] ».

Une telle disposition est critiquable.

En effet, dès lors qu'elle revient à modifier les « législations » et « réglementations » auxquelles elle renvoie, c'est en modifiant directement les dispositions concernées de ces textes que l'objectif poursuivi par les auteurs de l'avant-projet pourra être atteint le plus adéquatement. Et c'est à l'autorité compétente, soit au niveau fédéral <sup>17</sup>, soit au niveau de l'autorité fédérée compétente, de modifier les « législations » et « réglementations » concernées.

5. La disposition à l'examen sera donc fondamentalement revue.

### Article 17

Selon l'article à l'examen, la loi en projet est appelée à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

\*

<sup>17</sup> Sur ce point, voir l'article 49, § 1<sup>er</sup>, 3°, de la loi-programme du 24 décembre 1993 et l'article 9<sup>ter</sup>, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998 'portant création de la « Coopération technique belge » sous la forme d'une société de droit public'.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven wordt, strekken de wijzigingen die het voorontwerp van wet aanbrengt in de wet van 19 maart 2013 'betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking' er in de eerste plaats toe de niet-gouvernementele samenwerking te hervormen.

Volgens het voorontwerp gaat het in deze aangelegenheid om vier categorieën van organisaties : de "organisaties van de civiele maatschappij", de "institutionele actoren", de "federaties" en de "koepels".

De bepalingen die de onderdelen 4°, 6°/1, 6°/2 en 6°/3 van artikel 2 van de wet van 19 maart 2013 zouden vervangen, bevatten definities van de vier bovengenoemde begrippen.

Voorts wordt bij het voorontwerp voorgesteld de artikelen 26 en 27 van de wet van 19 maart 2013 te vervangen. Die twee artikelen vormen samen met een derde artikel hoofdstuk 6 van die wet dat specifiek gewijd is aan de niet-gouvernementele samenwerking. In het nieuwe artikel 26 wordt de regeling voor de erkenning van de organisaties vastgelegd en is het nieuwe artikel 27 worden de regels vastgesteld inzake het toekennen van subsidies aan de erkende organisaties. Het voorontwerp brengt geen wijzigingen aan in artikel 28 dat ook in hoofdstuk 6 van de wet van 19 maart 2013 staat en dat het kader vaststelt voor het toekennen van subsidies aan de organisaties van de lokale civiele maatschappij die in de partnerlanden aanwezig zijn.

Zo opgevat geeft het ontworpen dispositief aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a) De inhoud van sommige bestanddelen van de definities van de organisaties, die ingevoegd zouden worden in artikel 2 van de wet van 19 maart 2013, wordt ook weergegeven in verscheidene bepalingen van de ontworpen artikelen 26 en 27.

Die werkwijze leidt tot overlappingsen.

In enkele gevallen preciseren de ontworpen artikelen 26 en 27 elementen van de definities van de organisaties of maken ze het mogelijk elementen van die definities te preciseren. Zo bijvoorbeeld zou de Koning, wat de erkende organisaties van de civiele maatschappij betreft, wanneer Hij uitvoering geeft aan de machtigingen die Hem verleend worden bij het ontworpen artikel 26, § 2, 5° en 6°, invulling moeten geven aan de begrippen "autonomie" en "aantoonbaar maatschappelijk draagvlak" die vermeld worden in de definitie van "de organisatie van de civiele

maatschappij” die in het ontworpen artikel 2, 4° gegeven wordt. Ook zou de tenuitvoerlegging van de machtiging die bij het ontworpen artikel 27, § 4, aan de Koning verleend wordt om de taken te bepalen van een erkende federatie of koepel die subsidiabel is, het op zijn minst gedeeltelijk mogelijk moeten maken nadere invulling te geven aan de definities van “de federatie” en “de koepel” die gegeven worden in het ontworpen artikel 2, 6°/2 en 6°/3. In dergelijke gevallen zijn de preciseringen die de ontworpen artikelen 26 en 27 aanbrengen of die op grond van die artikelen kunnen worden aangebracht, dienstig, maar ze ontnemen meteen ook, binnen hun werkingssfeer, een eigen strekking aan de elementen van de definities waarop ze betrekking hebben.

De ontworpen definities en de bepalingen van de artikelen 26 en 27 die geacht worden daarmee overeen te stemmen, vertonen niet altijd een perfecte samenhang. Zo worden meer bepaald de definitie van “de institutionele actor” die in het ontworpen artikel 2, 6°/1 gegeven wordt, en de bepaling van het ontworpen artikel 26, § 3, 1°, waarin wordt voorgeschreven over welke kenmerken een organisatie moet beschikken om te worden erkend als institutionele actor, niet helemaal op dezelfde manier geformuleerd.

Tot slot bevatten de definities van de organisaties die bij het ontwerp worden ingevoegd in artikel 2 van de wet van 19 maart 2013, een aantal elementen waaraan de steller van het ontwerp een eigen strekking heeft willen geven of lijkt te hebben willen geven, maar die niet nauwkeurig genoeg zijn. De afdeling Wetgeving merkt in die zin onder meer het volgende op:

– Zoals in de memorie van toelichting aangegeven wordt, omvat de definitie van “de organisatie van de civiele maatschappij”, die gegeven wordt in het ontworpen artikel 2, 4°, onder meer de lokale organisaties van partnerlanden. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat die organisaties niet erkend moeten worden overeenkomstig het ontworpen artikel 26<sup>1</sup> en ze dus niet in aanmerking kunnen komen voor de subsidies waarin het ontworpen artikel 27 voorziet. De bepalingen waarbij de Koning, krachtens de machtigingen die Hem verleend worden bij het ontworpen 26, § 2, 5° et 6°, de inhoud van de begrippen “autonomie” en “aantoonbaar maatschappelijk draagvlak” zal moeten preciseren die vermeld worden in de definitie van “de organisatie van de civiele maatschappij” gegeven in het ontworpen artikel 2, 4°, zullen dus niet van toepassing zijn op de lokale organisaties van partnerlanden. De bewuste definitie heeft bijgevolg een eigen strekking en heeft dus een bijzonder belang voor de betreffende organisaties, in dit geval bij het toepassen van artikel 28 van de wet van 19 maart 2013, de bepaling op grond waarvan ze gesubsidieerd kunnen worden. Er moet echter wel vastgesteld worden dat de definitie in het ontworpen artikel 2, 4°, op zichzelf bijzonder onduidelijk is.

– Volgens de definitie van “de koepel” die gegeven wordt in het ontworpen artikel 2, 6°/3, volbrengt die organisatie inzonderheid “de taken die haar leden haar in termen van pleidooiwerk toevertrouwen”. Geen van de bepalingen die opgenomen zijn in de ontworpen artikelen 26 en 27 lijkt verband te houden met de taak “pleidooiwerk” die aldus aan de koepels

<sup>1</sup> Sommige voorwaarden die bij deze bepaling aan de organisaties opgelegd worden, zoals het vereiste dat ze opgericht moeten zijn overeenkomstig het Belgische recht, zoals, dat vervat ligt in het ontworpen artikel 26, § 2, 1°, verhinderen dit *de jure* of *de facto*.

toevertrouwd wordt. Ook hier moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 2, 6°/3, zoals het hierboven gesteld is, uitermate vaag is.

Het voorontwerp moet grondig herzien worden teneinde met de voorgaande opmerkingen rekening te houden.

In dat verband wordt erop gewezen dat het uit wetgevingstechnisch oogpunt niet raadzaam is regelgevende elementen zoals rechten of verplichtingen op te nemen in een definitie. Die werkwijze kan, zoals in onderhavig geval, alleen maar leiden tot overlappingen, inconsistenties en interpretatieproblemen.

b) Volgens de bespreking van artikel 2 in de memorie van toelichting, wensen de stellers van het voorontwerp de vakbonden en de ziekenfondsen tot de organisaties van de civiele maatschappij te rekenen. Er wordt op gewezen dat de vakbonden en de ziekenfondsen niet of niet noodzakelijk voldoen aan alle voorwaarden waaraan een organisatie krachtens het ontworpen artikel 26 moet beantwoorden om te worden erkend in de categorie van de organisaties van de civiele gemeenschap. Het gaat in het bijzonder om de voorwaarde dat de organisatie opgericht moet zijn overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’<sup>2</sup> en de voorwaarde dat de organisatie “één of verschillende doelstellingen uit deze wet als voornaamste maatschappelijk doel heeft”.<sup>3</sup> Het zou anders zijn indien de organisaties werden beoogd die door vakbonden of ziekenfondsen opgericht worden en die over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikken.

In de memorie van toelichting worden in de bespreking van artikel 2 ook “de organisaties van de diaspora” onder de organisaties van de civiele gemeenschap gerekend. Om dat voornemen te kunnen waarmaken, zou men zich ervan moeten vergewissen op die organisaties normaal gezien wel moeten voldoen aan alle voorwaarden die een organisatie krachtens het ontworpen artikel 26 moet vervullen om erkend te worden in de categorie van de organisaties van de civiele gemeenschap.

Naargelang van het geval zal het dispositief of de memorie van toelichting dienovereenkomstig moeten worden herzien.

c) Zoals vermeld onder littera a), vertonen de definitie van “de institutionele actor” die in het ontworpen artikel 2, 6°/1, gegeven wordt, en de bepaling die in het ontworpen artikel 26, § 3, 1°, de kenmerken vaststelt op basis waarvan een organisatie kan worden erkend als institutionele actor, geen perfecte samenhang.

Bovendien zijn ze gesteld in bewoordingen die *a priori* heel ruim zijn en waarvan sommige delen - zoals het criterium van de “onrechtstreekse controle” door “de overheid” - heel onnauwkeurig kunnen lijken en bijgevolg aanleiding kunnen geven tot aanmerkelijke interpretatieproblemen.

---

<sup>2</sup> Ontworpen artikel 26, § 2, 1°.

<sup>3</sup> Ontworpen artikel 26, § 2, 2°.

Volgens de bespreking in de memorie van toelichting vallen onder de categorie “institutionele actoren” “organisaties zoals, onder andere, de koepels van universiteiten, wetenschappelijke instellingen, steden en gemeenten of de verenigingen voor de opleiding in het buitenland die met de Gemeenschappen gebonden zijn”. Wat “de steden en gemeenten” betreft, heeft de gemachtigde van de minister gepreciseerd dat de Union des villes et communes de Wallonie, de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten worden beoogd, welke verenigingen tot doel hebben de lokale overheden te vertegenwoordigen en ze in hun optreden te ondersteunen. Blijkbaar worden dus niet de steden en de gemeenten als zodanig beoogd.

Gelet op wat uiteengezet wordt in de memorie van toelichting en rekening houdend met de verduidelijking vanwege de gemachtigde van de minister, rijst de vraag of het eigenlijk net de bedoeling is dat met het begrip “institutionele actor” uitsluitend enkele zeer specifieke organisaties worden aangeduid, en of het bijgevolg niet beter zou zijn om, eerder dan dit begrip te definiëren met zeer ruime en op sommige punten onnauwkeurige bewoordingen, er een definitie van te geven aan de hand waarvan beter bepaald kan worden op welke organisaties het van toepassing kan zijn.<sup>4</sup>

d) De definities van “de federatie” en “de koepel” die gegeven worden in het ontworpen artikel 2, 6°/2 en 6°/3, volstaan niet om deze twee categorieën van organisaties concreet van elkaar te onderscheiden als organisatie van de civiele maatschappij. Zoals vermeld onder littera a), zou de tenuitvoerlegging van de machtiging die bij het ontworpen artikel 27, § 4, verleend wordt aan de Koning om de taken te bepalen van een erkende federatie of een erkende koepel die in aanmerking komen voor subsidies, het in ieder geval mogelijk moeten maken aan die definities, althans gedeeltelijk, een concrete inhoud te geven. Maar de wetgever zou zelf duidelijker moeten zijn over de respectieve taken van de twee categorieën van organisaties in kwestie.

Voorts merkt de afdeling Wetgeving op dat, waar het voorontwerp zowel de organisaties die institutionele actoren vertegenwoordigen als de organisaties die organisaties van de civiele maatschappij vertegenwoordigen, het voordeel laat genieten van de regeling die van toepassing is op de federaties, dat niet geldt voor de regeling die het vaststelt voor de koepels. Deze laatste regeling zou immers uitsluitend ten goede komen aan organisaties die organisaties van de civiele maatschappij verenigen, en niet aan organisaties die institutionele actoren verenigen. Ze vraagt zich af op welke grond die aanvaardbaar is in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van non-discriminatie, dat verschil in behandeling bij het voorontwerp ingevoerd wordt. Het voorontwerp behoort opnieuw onderzocht te worden en zo nodig in dat opzicht herzien te worden.

2. Een aantal bepalingen van het voorontwerp - *in casu* de ontworpen artikelen 2, 6°/4, 26, § 1, eerste lid, 27, § 3, eerste lid, 2°, en 37/4, § 5, - betekenen een inmenging in de

<sup>4</sup> Zonder echter welbepaalde organisaties bij naam te noemen in de wet, wat vatbaar zou zijn voor kritiek in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

interne organisatie en werking van de uitvoerende macht doordat rechtstreeks aan de minister of het bestuur bevoegdheden verleend worden die normaal toekomen aan de Koning.<sup>5</sup>

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### OPSCHRIFT

Het voorliggend ontwerp vormt een voorontwerp van wet, ook al wordt het formeel aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voorgelegd door middel van een koninklijk besluit waarmee het bij de Kamer wordt ingediend.

In het opschrift moeten de woorden “koninklijk besluit van ... tot indiening van een” dan ook worden weggelaten.<sup>6</sup>

### INDIENINGSBESLUIT

Er behoort niet te worden verwezen naar het advies van de Raad van State.<sup>7</sup>

### DISPOSITIEF

#### Artikel 2

Het voorontwerp definieert “de organisatie van de civiele maatschappij” als “de vereniging zonder winstoogmerk<sup>8</sup> die haar maatschappelijk doel (...) autonoom bepaalt (...)”. Die definitie sluit bijgevolg de categorie van de stichtingen uit. In de memorie van toelichting wordt daarover noch in de algemene beschouwingen, noch in de artikelsgewijze bespreking uitleg verstrekt.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 56.409/2/V, gegeven op 10 september 2014<sup>9</sup>, de volgende opmerking gemaakt:

---

<sup>5</sup> De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft een soortgelijke opmerking geformuleerd in advies 51.798/2/V, gegeven op 5 september 2012 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2013 (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2465/1, 53).

<sup>6</sup> Zie advies 58.947/4 gegeven op 9 maart 2016 over “een ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en tot wijziging van de wet van 21 december 1998 tot oprichting van de ‘Belgische Technische Coöperatie’ in de vorm van een vennootschap van publiek recht”.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> In de Franse tekst schrijft men ‘sans but lucratif’ in plaats van ‘sans but de lucre’, overeenkomstig de Franse tekst van artikel 1 van de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’.

<sup>9</sup> Zie advies 56.409/2/V, gegeven op 10 september 2014 over « un projet d’arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret » dat geleid heeft tot het decreet van 16 oktober 2015 ‘tot invoering van sommige

“Selon l'article 418/5, 1°, en projet, seules les associations sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921 ‘sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations’ peuvent être reconnues en tant que plate-forme par le Gouvernement.

Or, régulièrement, la section de législation du Conseil d'État se demande pour quel motif les fondations organisées par la loi du 27 juin 1921 sont exclues du champ d'application de l'avant-projet.<sup>10</sup>

Cette observation vaut également pour l'article 418/6 en projet.”

Het voorontwerp moet in het licht van die opmerking worden herzien en de bespreking van het artikel behoort dienovereenkomstig te worden herwerkt.

### Artikelen 6 en 9

Artikel 9, dat ertoe strekt artikel 13 van de wet van 19 maart 2013 te vervangen, bevat bepalingen die niet gesteld zijn als echte rechtsregels, maar eerder als loutere intentieverklaringen, waaruit niet kan worden afgeleid wat de exacte juridische draagwijdte ervan is of zou kunnen zijn.<sup>11-12</sup>

De definitie van de uitdrukking “geïntegreerd beleid”, dat luidens artikel 6 in de plaats zou komen van artikel 2, 9°, van de wet van 19 maart 2013, en die in verband moet worden gebracht met de bepalingen die vervat liggen in het ontworpen artikel 13, is eveneens veel te vaag en onduidelijk.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

### Artikel 10

1. Verschillende verplichtingen die opgenomen zijn in het ontworpen artikel 26, § 1, strekken er uitsluitend toe om met betrekking tot bepaalde organisaties, verplichtingen in herinnering te brengen die hoe dan ook daarop van toepassing zijn krachtens andere bepalingen.

Dat is meer bepaald het geval met de verplichting om over een dubbele boekhouding te beschikken en de verplichting om een commissaris aan te wijzen onder de leden van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren, voor de organisaties die voldoen aan de twee

---

bepalingen in het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de erkenning van een elektronisch uitwisselingsplatform van de gezondheidsgegevens' (*Parl.St. W.Parl.*, 2014-15, nr. 268, 11-24).

<sup>10</sup> Voetnoot 25 in het geciteerde advies - Voir récemment l'avis 55.013/4 donné le 5 février 2014 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 27 mars 2014 ‘insérant, dans la partie décrétable du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, des dispositions relatives aux centres de Télé-Accueil’ (*Doc. parl, Parl. wall.*, 2013-2014, 993/1, pp. 12-14), l'observation sous l'article 13 (article 624/7 en projet).

<sup>11</sup> Dergelijke intentieverklaringen zouden kunnen worden opgenomen in een resolutie die door de wetgevende vergaderingen wordt aangenomen.

<sup>12</sup> Een soortgelijke opmerking is door de afdeling Wetgeving van de Raad van State geformuleerd met betrekking tot verschillende bepalingen van het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2013, in het bijzonder de bepaling die artikel 13 van die wet geworden is (*advies 51.798/2/V, op. cit.*, 53).

voorwaarden die erin bestaan dat ze opgericht zijn overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’, en dat ze krachtens die wet aan de bovenstaande verplichtingen moeten voldoen.<sup>13</sup>

In dat opzicht bestaat de enige werkelijk nieuwe strekking van de ontworpen tekst, in zoverre deze in die verplichtingen voorziet, erin om die verplichtingen op te leggen aan organisaties waarvoor deze nog niet gelden krachtens andere bepalingen.

Het verdient aanbeveling om de tekst dienovereenkomstig te stellen.

2. In de paragrafen 4 tot 6 van het ontworpen artikel 26 is er de ene keer sprake van “taalrol”, dan weer van “taalregime” van de organisaties van de civiele maatschappij, de institutionele actoren, de federaties en de koepels.

Er moet gezorgd worden voor eenheid in de terminologie. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in het Frans het begrip “régime linguistique” het meest aangewezen lijkt. In het Nederlands schrijft men het best “taalstelsel”.

3. Het ontworpen artikel 26, § 4, moet worden herzien teneinde met de volgende opmerkingen rekening te houden.

a) Deze bepaling schrijft niet voor dat organisaties die als federatie erkend willen worden opgericht moeten zijn volgens een welbepaalde rechtsvorm.

In de bespreking van artikel 10 in de memorie van toelichting wordt bevestigd dat het om een bewuste keuze gaat met de bedoeling ervoor te zorgen dat “zowel een organisatie van de civiele maatschappij als een institutionele actor erkenningen [kan] combineren”.

De gegeven uitleg kan gevolgd worden in het geval waarbij een organisatie van de civiele maatschappij of een institutionele actor een erkenning in de ene of de andere hoedanigheid ook daadwerkelijk combineert met een erkenning als federatie.

Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het geval waarbij een organisatie enkel als federatie wenst erkend te worden, wat niet kan worden uitgesloten.

b) De verplichting om “over democratische vertegenwoordigingsmodaliteiten van de organisaties beoogd in 1° [te] beschikken” zou nader gepreciseerd moeten worden in de tekst.

4. In het ontworpen artikel 26, § 5, 2°, wordt bepaald dat, wil een organisatie erkend worden als koepel deze “minstens 50% van de erkende organisatie[s] van de civiele maatschappij die onder haar taalrol vallen als lid [moet] hebben”.

Zoals de tekst is gesteld, is het niet uitgesloten dat twee organisaties die elk precies de helft van het aantal in de tekst bedoelde erkende organisaties als lid zouden hebben, aan die

<sup>13</sup> Zie artikel 17, §§ 3 en 5, en artikel 53, §§ 3 en 5, van de wet van 27 juni 1921.

voorwaarde voldoen. Rekening houdend met het feit dat er krachtens het ontworpen artikel 26, § 6, derde lid, “maximum één koepel [is] voor de organisaties van de civiele maatschappij erkend per taalregime”, rijst de vraag welke criteria in een dergelijke situatie van toepassing zouden zijn om uit te maken welke organisatie als koepel erkend wordt.

Tenzij het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp dat de koepel meer dan 50% van de door de tekst bedoelde erkende organisaties als lid heeft.

Het voorontwerp dient op dit punt te worden herzien.

### Artikel 11

1. Het ontworpen artikel 27, §1, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Het bepaalde in het eerste lid is erg onduidelijk in zoverre gesteld wordt dat het gemeenschappelijke strategische kader “de basis [vormt] om lessen te trekken en te delen en om in een strategische dialoog met de administratie en met de andere actoren van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking te treden”. De tekst behoort gepreciseerd te worden.

b) Bij het lezen van het derde lid blijkt slechts incidenteel dat de gemeenschappelijke strategische kaders goedgekeurd moeten worden.

Dat aspect dient in de tekst veel duidelijker tot uiting te komen. Bovendien moet de overheid worden aangewezen die bevoegd is om de betreffende kaders goed te keuren, namelijk de Koning, (onverminderd een opdracht van bevoegdheid door de Koning aan de bevoegde minister).

c) In de eerste zin van het vierde lid wordt bepaald dat “de in paragraaf 2 beoogde programma’s (...) hoofdzakelijk bij[dragen] tot de uitvoering van de gemeenschappelijke strategische keuzes die in de gemeenschappelijke strategische kaders worden uitgestippeld”.

De exacte betekenis van deze zin is niet duidelijk.

Toen de gemachtigde van de minister daarover om uitleg is gevraagd, heeft hij het volgende geantwoord:

« Les cadres stratégiques communs deviennent un cadre général, défini par le secteur, dans lequel les programmes s'exécutent, de sorte à assurer une cohérence *ex ante* aux programmes. Le ‘principalement’ est traduit par deux dispositions cumulatives :

– une répartition du budget destiné aux programmes de la coopération non gouvernementale (art 27 en projet, § 1, al. 4). Au maximum 10% de ce budget (montant déterminé par AR) pourra s'exécuter en dehors des cadres stratégiques communs ;

– une répartition du budget de chaque programme (article 27 en projet, § 2, alinéa 3, 8°). Au maximum 25% (déterminé en AR) d'un programme individuel pourra s'exécuter en dehors d'un ou plusieurs CSC ».

De tekst van het voorontwerp moet worden herzien, teneinde duidelijker aan te geven welke beginselen de stellers van dat voorontwerp, gelet op die twee oogmerken, willen vastleggen.

2. Het is niet duidelijk wie de begunstigde is van een subsidie die wordt toegekend op grond van een gegroepeerde aanvraag, als bedoeld in het ontworpen artikel 27, § 2, tweede lid: is dat de federatie die de aanvraag heeft ingediend, of eerder de organisaties waarvan de programma's in die aanvraag verzameld worden ?

De tekst moet worden herzien om iedere onduidelijkheid ter zake weg te nemen.

### Artikel 13

In de huidige versie van artikel 30 van de wet van 19 maart 2013 is de maximale looptijd een van de elementen op grond waarvan, wat de toepassing van deze bepaling betreft, een onderscheid gemaakt wordt tussen een humanitair programma en een humanitair project: een programma heeft een maximale looptijd van vierentwintig maanden, met een eventuele verlenging van maximum zes maanden,<sup>14</sup> terwijl een project een maximale looptijd heeft van achttien maanden.<sup>15</sup>

Door te bepalen dat de maximale looptijd van een programma voortaan vastgesteld wordt bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, terwijl de maximale looptijd van een project zijnerzijds achttien maanden blijft, voert de wetgever een onevenwichtige regeling in die bovendien kan leiden tot verwarring wat betreft de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor een subsidiëring van respectievelijk een programma of een project. Zoals de ontworpen tekst trouwens thans is gesteld, is het niet uitgesloten dat de Koning de Hem verleende machtiging op zodanige wijze ten uitvoer zou leggen dat de maximale looptijd van een programma minder lang of even lang zou duren als die van een project, hetgeen niet zou stroken met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp zoals deze verwoord is in de memorie van toelichting.

De tekst moet derhalve worden herzien zodat in de tekst zelf de maximale looptijd van een programma wordt vastgesteld, of daarin op zijn minst, indien in dat verband een machtiging aan de Koning wordt gegeven, een minimale looptijd wordt bepaald die in ieder geval langer duurt dan de maximale looptijd van een project.

### Artikel 15

1. Het zou beter zijn om de voorliggende bepalingen als autonome bepalingen op te nemen van de ontworpen wet, in plaats van deze in te voegen in de wet van 19 maart 2013.

---

<sup>14</sup> Artikel 30, § 1, derde lid, 6°.

<sup>15</sup> Artikel 30, § 2, 6°.

Bovendien verdient het aanbeveling om het artikel op te splitsen in drie afzonderlijke artikelen, waarvan één de aangelegenheden regelt die aan bod komen in de paragrafen 1 en 4 van het ontworpen artikel 37/4 en de andere betrekking hebben op de aangelegenheden die respectievelijk in paragraaf 2 en in paragraaf 3 van datzelfde artikel geregeld worden.<sup>16</sup>

2. Het ontworpen artikel 37/4, §§ 1 en 4, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a) De voorliggende tekst heeft betrekking op het geval waarbij een organisatie krachtens artikel 37/2, § 4, eerste lid, van de wet van 19 maart 2013 een aanvraag heeft ingediend om erkend te worden als niet-gouvernementele organisatie of om het statuut van partner van de niet-gouvernementele samenwerking te verkrijgen. Er wordt niet uitdrukkelijk gesproken over het geval waarbij een beslissing genomen is met betrekking tot de ene of de andere aanvraag voordat de ontworpen wet in werking getreden is. Een dergelijk geval kan evenwel niet worden uitgesloten.

De afdeling Wetgeving merkt eveneens op dat de ontworpen tekst, zoals deze thans gesteld is, geen overgangsbepaling bevat die het geval regelt waarbij een organisatie erkend is of verzocht heeft om erkend te worden als federatie of als koepel voordat het wetsontwerp in werking getreden is.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

b) In de eerste zin van paragraaf 1 zou het beter zijn om de woorden “is aanvaardbaar als de in artikel 26 bedoelde erkenningsaanvraag” te vervangen door de woorden “wordt beschouwd als de in artikel 26 bedoelde erkenningsaanvraag”.

Zo ook behoren in paragraaf 4 de woorden “een erkenningsaanvraag” vervangen te worden door de woorden “een als erkenningsaanvraag beschouwde aanvraag”.

c) Uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de laatste zin van paragraaf 1 betrekking heeft op een organisatie die - aangezien dit niet kan worden uitgesloten - zowel voldoet aan de voorwaarden die gelden voor een organisatie van de civiele maatschappij, als aan die welke gelden voor een institutionele actor.

Teneinde iedere onduidelijkheid in dat verband weg te nemen, verdient het aanbeveling om dit ook in de tekst te preciseren.

3. Rekening houdend met de hiervoor gemaakte opmerking nr. 2, b), behoort de tekst van het ontworpen artikel 37/4, § 2, aangevuld te worden teneinde melding te maken van het geval waarbij een organisatie een als erkenningsaanvraag beschouwde aanvraag indient.

4. Paragraaf 5 van het ontworpen artikel 37/4 luidt als volgt: “de krachtens artikel 26 door de minister erkende organisaties van de civiele maatschappij zijn beschouwd als door de

<sup>16</sup> Wat betreft paragraaf 5 van het ontworpen artikel 37/4, zie opmerking 4.

minister erkende niet gouvernementele organisaties voor de toepassing van elke andere wet of regelgeving die verwijst naar de notie van erkende niet gouvernementele organisatie zoals ze bestond vóór de inwerkingtreding van de (ontworpen) wet”.

Zulk een bepaling is vatbaar voor kritiek.

De bepaling strekt er immers toe de “wetgeving” en “regelgeving” te wijzigen waarnaar in die bepaling verwezen wordt. De bedoeling van de stellers van het voorontwerp kan evenwel het best worden gerealiseerd indien de betrokken bepalingen van die teksten rechtstreeks worden gewijzigd. Het staat aan de bevoegde overheid, ofwel op federaal niveau,<sup>17</sup> ofwel op het niveau van de bevoegde deelstaten, om de desbetreffende “wetgeving” en “regelgeving” te wijzigen.

5. De thans voorliggende bepaling behoort dan ook grondig te worden herzien.

### Artikel 17

Volgens het voorliggende artikel is het de bedoeling dat het wetsontwerp in werking treedt de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

<sup>17</sup> Zie in dat verband artikel 49, § 1, 3°, van de programmawet van 24 december 1993 en artikel 9<sup>ter</sup>, § 2, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 “betreffende de oprichting van de “Belgische Technische Coöperatie” in de vorm van een vennootschap van publiek recht”.