



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.876/2/V
du 31 août 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'concernant la coopération non
gouvernementale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.876/2/V
van 31 augustus 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
niet-gouvernementele
samenwerking'

Le 19 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 2 septembre 2016, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la coopération non gouvernementale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 31 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX, Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 31 août 2016.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 19 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege ^(*) verlengd tot 2 september 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de niet-gouvernementele samenwerking'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX, Wanda VOGEL, staatsraaden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 31 augustus 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Certaines notions utilisées par le projet d'arrêté gagneraient à être définies.

Ainsi en va-t-il, en particulier, des notions de « théorie de changement », d'« apprentissage » et d'« apprentissage collectif », qui sont utilisées à plusieurs reprises aux articles 11, 13, 14 à 16 et 42.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – figurant, en particulier, à l'article 14, § 5, à l'article 34, §§ 3 et 4, à l'article 41 et à l'article 49, § 3, – chargent « l'administration », c'est-à-dire le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement ¹, de prendre des décisions déterminées.

Le texte doit désigner l'agent compétent pour prendre ces décisions ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Quelques dispositions du projet d'arrêté – notamment celle qui figure à l'article 11 – trouvent leur fondement, non pas dans l'une ou l'autre des habilitations expresses et particulières que les articles 26 et 27 de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement' donnent au Roi, mais dans le pouvoir que Celui-ci tient de l'article 108 de la Constitution de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et, à ce titre, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

L'article 108 de la Constitution doit, dès lors, figurer dans un alinéa 1^{er} nouveau.

2. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre la mention des articles 10 et 11 de la loi du 16 juin 2016.

¹ Article 2, 23°, de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement.

² L'article 38 du projet d'arrêté attribue aussi un pouvoir de décision à l'administration. Toutefois, comme indiqué dans l'observation particulière qui sera formulée à propos de cet article, le pouvoir de décision qu'il confère à l'administration s'expose à une objection de principe.

3. Il y a lieu d'insérer deux alinéas nouveaux afin de mentionner les arrêtés royaux que l'article 54 du projet entend abroger.

DISPOSITIF

Articles 6 et 7

De l'accord du délégué du Ministre, par analogie avec ce que prévoit l'article 5, 1°, a), il y a lieu de prévoir qu'une organisation qui souhaite obtenir une accréditation en qualité de fédération ou de coupole est tenue de produire tous les éléments pertinents permettant d'établir que sont remplies les conditions générales de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 19 mars 2013.

Les articles 6 et 7 seront complétés en conséquence.

Article 8

La référence que fait l'alinéa 2 aux « documents visés à l'alinéa 1^{er} » et aux « sources d'information reprises à l'alinéa 2 » est erronée.

Le texte sera corrigé.

Chapitre 2, section 4

La version française de cette division du texte sera corrigée.

Article 14

1. Les cadres stratégiques communs sont des décisions essentielles pour les organisations accréditées auxquelles ils s'appliquent.

Aussi, il conviendrait de compléter le paragraphe 4 pour s'assurer que ces décisions leur soient communiquées, le cas échéant, comme semble l'envisager le commentaire de l'article 14 qui figure dans le rapport au Roi, en imposant une obligation en ce sens à l'organisation référente ou aux fédérations.

2. Au paragraphe 5, ce n'est pas seulement la motivation de l'ajustement d'un cadre stratégique commun qui doit faire l'objet d'une approbation, mais aussi et avant tout cet ajustement lui-même.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 17

En vue de se conformer tout à fait fidèlement au texte de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 4, 1^o, de la loi du 19 mars 2013, la disposition à l'examen doit être revue pour fixer, non pas la part maximale des moyens destinés au financement des programmes qui peut être allouée en dehors des cadres stratégiques communs, mais la part minimale des allocations de base du budget général des dépenses destinées au financement des programmes, qui contribue aux choix stratégiques des cadres stratégiques communs approuvés.

Article 18

Le paragraphe 4 renvoie aux critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de durabilité et d'impact tels que définis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable d'intégrer ces critères dans le projet d'arrêté, autant que faire se peut, plutôt que de s'y référer.

À défaut, il reviendrait aux auteurs du texte de vérifier que ces critères ont, soit fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, soit été publiés selon des formes prévues par une convention internationale à laquelle la loi a donné assentiment, cette dernière ayant elle-même fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Article 19

En énonçant le principe suivant lequel « [l]es dispositions visées à l'article 18 sont également applicables aux programmes individuels qui composent la demande groupée », la disposition à l'examen n'ajoute rien à ce qui résulte déjà de l'article 18.

La seule véritable portée de la disposition à l'examen est de prévoir que l'article 18, § 1^{er}, ne s'applique pas aux programmes individuels qui composent une demande groupée. Mais, ce faisant, le projet d'arrêté n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de l'article 27, § 2, alinéa 4, de la loi du 19 mars 2013. Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, dans un arrêté royal, d'une disposition de nature législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de cette disposition.

L'article 19 sera donc omis.

Article 20

1. Selon l'alinéa 2, les activités de formation, d'octroi de bourses et de recherche scientifique destinées à appuyer la politique de coopération au développement prévues par l'article 27, § 3, de la loi du 19 mars 2013 « répondent aux normes édictées par les autorités compétentes auxquelles elles ressortissent, prennent en compte la problématique du

développement et font l'objet des processus de suivi et contrôle de qualité appliquées par ces autorités ».

Cette disposition doit être fondamentalement revue pour tenir compte des deux observations suivantes :

a) Invité à préciser à quelles « autorités compétentes » le texte fait référence, le délégué du Ministre a indiqué qu'il s'agissait des autorités auxquelles ressortissent les acteurs institutionnels concernés. Et d'ajouter :

« En particulier, pour la coopération universitaire (ARES et VLIR) et l'Institut de médecine tropicale, il s'agit des Communautés ».

Le projet d'arrêté revient ainsi à charger les entités fédérées – en particulier les Communautés – d'adopter les normes et de fixer les processus de suivi et les contrôles de qualité visés par l'alinéa 2.

Ce faisant, il est doublement critiquable : d'une part, il méconnaît le principe de l'autonomie respective de l'autorité fédérale et des entités fédérées en imposant unilatéralement des obligations à celles-ci ; d'autre part, en tout état de cause, en déléguant aux entités fédérées la compétence de régler les questions visées par l'alinéa 2, l'autorité fédérale méconnaît les compétences qui sont les siennes, et qu'elle est tenue d'exercer en propre, en matière de coopération au développement.

b) Par ailleurs, en prévoyant que les activités visées « prennent en compte la problématique du développement », l'alinéa 2 énonce un principe qui va de soi dans un texte qui règle la coopération au développement.

2. Dans l'alinéa 3, le projet d'arrêté doit déterminer à tout le moins les éléments essentiels de l'obligation qui est imposée aux acteurs institutionnels concernés d'établir entre eux « une stratégie harmonisée » à propos du montant des bourses octroyées.

Article 21

1. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vu l'observation qui a été formulée au sujet de l'article 19, il n'y a pas lieu de faire mention de cet article.

2. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, la portée et la signification exactes de la règle suivant laquelle « [l]a partie du programme qui contribue à un CSC approuvé hérite des caractéristiques et qualités de ce CSC » n'apparaissent pas clairement.

Le texte sera précisé.

Article 25

La disposition à l'examen tend à mettre en œuvre l'habilitation que l'article 27, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2013 donne au Roi de déterminer les tâches d'une fédération ou d'une coupole accréditée qui peuvent faire l'objet d'une subvention.

Le paragraphe 1^{er} en projet énumère ces tâches sans distinguer selon qu'elles se rapportent aux fédérations ou aux coupoles. Il ressort du paragraphe 2 qu'il incomberait aux fédérations et aux coupoles accréditées de procéder elles-mêmes, de commun accord, à la répartition des tâches indiquées au paragraphe 1^{er} et d'exposer cette répartition au ministre avant d'introduire leurs demandes de subvention respectives.

Une telle manière de procéder n'est pas compatible avec l'article 27, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2013. En effet, l'habilitation que cette disposition donne au Roi englobe nécessairement le pouvoir de fixer les tâches respectives des fédérations et des coupoles accréditées pour lesquelles des subventions peuvent être accordées, sans que ce pouvoir puisse être délégué à ces organisations elles-mêmes.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 28

1. Le projet d'arrêté ne détermine ni l'objet des « coûts opérationnels additionnels » visés au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 2^o, ni les limites dans lesquelles la subvention peut les couvrir.

Il sera précisé sur ce point.

2. En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, il résulte des explications du délégué du Ministre que le plafond de vingt équivalents temps plein prévu par le texte s'applique aux fédérations et aux coupoles envisagées globalement.

Or, il résulte de l'article 26 que l'octroi de subventions aux fédérations et aux coupoles donne lieu, non pas à un seul dossier commun à ces diverses organisations, mais à deux dossiers, l'un commun aux fédérations, et l'autre commun aux coupoles.

Le projet d'arrêté sera revu pour déterminer les critères selon lesquels la subvention qui couvre vingt équivalents temps plein sera répartie entre les fédérations et les coupoles.

Article 29

Au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « ni 4,5 % ».

Article 30

1. Selon le paragraphe 2, l'apport propre correspondant à la partie du programme qui ne contribue pas à la réalisation d'un cadre stratégique commun doit être constitué à 100 % de fonds d'origine privée.

Invité à justifier cette disposition, le délégué du Ministre a expliqué que « le fait d'exécuter un programme en dehors d'un cadre stratégique commun est l'expression d'une forme totale d'autonomie d'initiative qui, à notre sens, doit être soutenue par un apport propre d'origine privée qui démontre un soutien sociétal spécifique à l'organisation demandeuse » et que la disposition en projet « fait l'objet d'un consensus avec le secteur ».

Il se conçoit bien que l'auteur du projet d'arrêté souhaite encourager la réalisation des cadres stratégiques communs, dès lors que, conformément à l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 19 mars 2013, ceux-ci constituent le cadre général de référence des programmes pour lesquels des subventions peuvent être demandées. La question se pose cependant de savoir si, au vu de cet objectif, les explications données par le délégué du Ministre suffisent raisonnablement à justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, l'exigence que l'apport propre correspondant à la partie du programme qui ne contribue pas à la réalisation d'un cadre stratégique commun soit constitué à 100 % de fonds présentant la caractéristique spécifique d'être des fonds d'origine privée.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue sur ce point.

2. Le paragraphe 4, alinéas 4 à 6, exige, pour la valorisation d'un apport consistant en une utilisation de matériel, une prestation de service ou un don de produit, que ce matériel, ce service ou ce don soit respectivement mis à disposition, presté, ou octroyé « par une personne ou une société » qui met à disposition ce matériel, preste ce service ou vend ce produit « à titre professionnel ».

Compte tenu du paragraphe 5 qui exige en tout état de cause que la valorisation repose sur une pièce justificative et que son calcul soit motivé, cette exigence paraît excessive. Elle l'est tout particulièrement dans la mesure où elle tend à empêcher, notamment, la valorisation d'un bien ou d'un service pour le seul motif que « la profession » de l'entreprise qui a fait l'apport ne consiste pas précisément dans la mise à disposition, la vente ou la prestation du bien ou du service en question³.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation. En tout état de cause, la justification de la règle adoptée gagnerait à figurer dans le rapport au Roi.

3. Au paragraphe 4, alinéa 7, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais.

³ On songe, par exemple, à du matériel informatique ou de bureau mis à disposition par une entreprise qui n'a pas pour objet la mise à disposition ou la vente d'un tel matériel.

Article 38

En chargeant l'administration de définir les modalités du recours à « l'option des coûts simplifiés » que vise le texte, l'article à l'examen lui attribue le pouvoir de prendre des dispositions de caractère réglementaire.

Or, l'administration, qui est dépourvue de responsabilité politique, ne peut se voir attribuer un pouvoir de cette nature.

Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'un tel pouvoir soit attribué au ministre.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 44

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que les évaluations requises par le texte doivent présenter la caractéristique d'être « indépendantes ».

Le Conseil d'État se demande ce que recouvre exactement cette exigence.

S'agit-il seulement d'annoncer le principe, fixé par la première phrase du paragraphe 2, alinéa 5, suivant lequel les évaluations doivent être confiées à des évaluateurs externes ? Mais, si c'est le cas, comment concilier l'exigence de l'indépendance des évaluations avec la possibilité, prévue par la seconde phrase du paragraphe 2, alinéa 5, que certaines évaluations soient réalisées en interne ?

Le texte sera revu pour exprimer l'intention exacte de son auteur.

2. En ce qui concerne les « critères déterminés par le CAD » et les « critères de qualité du CAD en matière d'évaluation de la coopération au développement », dont font état les alinéas 3 et 4 du paragraphe 2, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation formulée à propos de l'article 18.

3. Il résulte des explications du délégué du Ministre que les obligations de publicité que prévoient les première et troisième phrases du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, sont destinées à s'imposer aux organisations. Cette idée doit être exprimée plus clairement.

En outre, le texte doit indiquer selon quelles modalités concrètes (sous quelle forme, à quel moment,...) ces obligations sont appelées à être exécutées par les organisations.

Enfin, le délégué du Ministre a indiqué que, dans la première phrase du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots « par défaut » signifient que la règle consacrée par cette phrase est celle qui s'impose lorsqu'il n'est pas fait application des deuxième et troisième phrases du même alinéa. Ici aussi, le texte doit être formulé plus clairement.

4. La portée et la signification exactes du paragraphe 3, alinéa 2, qui permet à l'administration de « demander d'intégrer les leçons apprises dans les interventions qui sont en cours », n'apparaissent pas clairement.

Le texte sera précisé.

Section 2

Il y a lieu de revoir la concordance entre les intitulés en français et en néerlandais.

La suite du texte sera revue en conséquence.

Article 49

Vu l'observation formulée ci-après à propos du chapitre 7, la seconde phrase du paragraphe 4 sera omise.

Article 51

Le texte précisera quelles sont les « autorités locales » visées.

Chapitre 7

Le chapitre à l'examen tend à créer et à organiser un Comité de concertation de la coopération non gouvernementale. Selon l'article 52, § 2, alinéa 2, celui-ci serait composé de six fonctionnaires et de « six représentants des organisations accréditées dont au moins un représentant de chaque fédération ».

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 lorsqu'il est fait appel à des tiers en vue de la composition d'un tel organe.

En l'espèce, dès lors que l'organe dont la création est envisagée a vocation à être composé, pour partie, de représentants d'organisations dont les activités relèvent de la coopération non gouvernementale, une disposition législative expresse est requise pour la création et l'organisation de cet organe.

En l'état, il n'est pas satisfait à cette condition.

En conséquence, le chapitre 7 est dépourvu de fondement légal et sera donc omis.

Article 53

1. Les paragraphes 2, 5 et 6 fixent le calendrier que doivent respecter les organisations accréditées en vue de bénéficier de subventions couvrant des programmes appelés à débiter le 1^{er} janvier 2017.

La première échéance fixée à cette fin l'est par le paragraphe 2, qui détermine la « date de référence » – c'est-à-dire, plus précisément, la date ultime – à laquelle doivent être introduits les cadres stratégiques communs destinés à servir de référence pour l'élaboration des programmes en question.

La date retenue par le paragraphe 2 est le 15 juillet 2016.

Comme cette date est aujourd'hui dépassée, il conviendra de revoir le calendrier qui a été prévu.

À cette occasion, pour éviter toute atteinte au principe de la légitime confiance et toute violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, l'auteur de l'arrêté en projet veillera à prévoir des délais raisonnablement suffisants pour permettre aux organisations accréditées de se conformer aux nouvelles règles applicables.

2. Au vu de ce que prévoient les première et deuxième phrases du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État n'aperçoit pas la nécessité du paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

Cette dernière disposition sera donc omise.

Articles 55 et 56

Il y a lieu d'intervertir les articles 55 et 56.

Article 56

Vu l'observation qui a été formulée à propos du chapitre 7, les mots « , à l'exception du chapitre 7 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 » seront omis.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het verdient aanbeveling om een definitie te geven van bepaalde begrippen die in het ontwerpbesluit worden gehanteerd.

Dat is met name het geval met de begrippen “veranderingstheorie”, “leerproces” en “collectief leerproces”, die herhaaldelijk worden gebruikt in de artikelen 11, 13, 14 tot 16 en 18.

2. Bij verscheidene bepalingen van het ontwerpbesluit – met name die welke vervat zijn in artikel 14, § 5, artikel 34, §§ 3 en 4, artikel 41 en artikel 49, § 3, – wordt de “administratie”, te weten de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking¹, belast met het nemen van bepaalde beslissingen.

In de tekst dient te worden opgegeven welk personeelslid bevoegd is om die beslissingen te nemen.²

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

De rechtsgrond van enkele bepalingen van het ontwerpbesluit – inzonderheid die welke vervat is in artikel 11 – ligt niet in een of andere van de uitdrukkelijke en bijzondere machtigingen die bij de artikelen 26 en 27 van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’ aan de Koning worden verleend, maar in de bevoegdheid die Hij ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn en om uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden 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.

¹ Artikel 2, 23°, van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’.

² Ook in artikel 38 van het ontwerpbesluit wordt aan de administratie een beslissingsbevoegdheid verleend. Zoals aangegeven in de bijzondere opmerking die hierna over dat artikel wordt geformuleerd, stuit de beslissingsbevoegdheid die bij dat artikel aan de administratie wordt verleend, echter op een principieel bezwaar.

Derhalve moet in een nieuw eerste lid melding gemaakt worden van artikel 108 van de Grondwet.

2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, behoort de vermelding van de artikelen 10 en 11 van de wet van 16 juni 2016 te vervallen.

3. Er moeten twee nieuwe leden ingevoegd worden om melding te maken van de koninklijke besluiten die bij artikel 54 van het ontwerp worden opgeheven.

DISPOSITIEF

Artikelen 6 en 7

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat naar analogie van hetgeen voorgeschreven wordt in artikel 5, 1°, a), moet worden bepaald dat een organisatie die een erkenning als federatie of als koepel wenst te verkrijgen, alle relevante gegevens dient te verstrekken op basis waarvan kan worden aangetoond dat voldaan is aan de algemene voorwaarden van artikel 26, § 1, tweede lid, van de wet van 19 maart 2013.

De artikelen 6 en 7 moeten dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 8

In het tweede lid klopt de verwijzing naar de “documenten beoogd in het eerste lid en de informatiebronnen beoogd in het tweede lid” niet.

De tekst moet worden gecorrigeerd.

Hoofdstuk 2, afdeling 4

Het Franse opschrift van die afdeling moet worden gecorrigeerd.

Artikel 14

1. De gemeenschappelijke strategische kaders zijn essentiële beslissingen voor de erkende organisaties waarop ze van toepassing zijn.

Paragraaf 4 zou dan ook moeten worden aangevuld om er zeker van te zijn dat die beslissingen aan die organisaties worden meegedeeld, in voorkomend geval door aan de referente organisatie of aan de federaties een verplichting in die zin op te leggen, zoals in het verslag aan de Koning, in de bespreking van artikel 14, lijkt te worden overwogen.

2. Wat paragraaf 5 betreft, dienen niet alleen de motivering van de aanpassing van een gemeenschappelijk strategisch kader, maar ook en in de eerste plaats de aanpassing zelf te worden goedgekeurd.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 17

Om zich heel nauwgezet te houden aan de tekst van artikel 27, § 1, vierde lid, 1°, van de wet van 19 maart 2013, behoort de voorliggende bepaling aldus te worden herzien dat niet het maximale aandeel van de middelen bestemd voor de financiering van programma's dat buiten de gemeenschappelijke strategische kaders kan worden toegewezen, wordt vastgesteld, maar wel het minimale deel van de basisallocaties van de algemene uitgavenbegroting bestemd voor de financiering van de programma's, dat tot de strategische keuzes van de goedgekeurde gemeenschappelijke strategische kaders bijdraagt.

Artikel 18

Paragraaf 4 verwijst naar de criteria van relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid, duurzaamheid en impact, zoals gedefinieerd door het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

Ter wille van de rechtszekerheid zou het beter zijn die criteria zoveel mogelijk in het ontwerpbesluit op te nemen in plaats van ernaar te verwijzen.

Zo niet, zouden de stellers van de tekst moeten nagaan of die criteria ofwel bekendgemaakt zijn in het *Belgisch Staatsblad*, ofwel openbaar gemaakt zijn op de wijze voorgeschreven bij een internationale overeenkomst waarmee ingestemd is bij een wet die op haar beurt is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Artikel 19

Door als beginsel te stellen dat “[de] bepalingen beoogd in artikel 18 [...] ook van toepassing [zijn] op de individuele programma's die de gegroepeerde aanvraag vormen, met uitzondering van de bepaling beoogd in artikel 18, § 1”, voegt de voorliggende bepaling niets toe aan wat reeds voortvloeit uit artikel 18.

De voorliggende bepaling strekt er in feite louter toe voor te schrijven dat artikel 18, § 1, niet van toepassing is op de individuele programma's die een gegroepeerde aanvraag vormen. Aldus heeft het ontwerpbesluit echter geen ander doel dan een regel te memoreren die reeds besloten ligt in artikel 27, § 2, vierde lid, van de wet van 19 maart 2013. Een dergelijke memorering is nutteloos. Bovendien heeft het vermelden in een koninklijk besluit van een wetbepaling ook het nadeel dat daardoor verwarring kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van die bepaling.

Artikel 19 dient dan ook te vervallen.

Artikel 20

1. Het tweede lid bepaalt dat de activiteiten van opleiding, van toekenning van beurzen en van wetenschappelijk onderzoek bedoeld om het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te ondersteunen in de zin van artikel 27, § 3 van de wet van 19 maart 2013 moeten “beantwoorden aan de normen uitgevaardigd door de bevoegde autoriteiten waaronder zij ressorteren, [...] rekening moeten houden met de problematiek van ontwikkeling en [...] het onderwerp moeten vormen van door deze autoriteiten toegepaste opvolgings- en kwaliteitscontroleprocessen.”

Die bepaling moet grondig herzien worden teneinde rekening te houden met de twee volgende opmerkingen:

a) Naar aanleiding van de vraag naar welke “bevoegde autoriteiten” de tekst precies verwijst, heeft de gemachtigde van de minister aangegeven dat het gaat om de autoriteiten waaronder de betrokken institutionele actoren ressorteren. Hij heeft daaraan het volgende toegevoegd:

“En particulier, pour la coopération universitaire (ARES et VLIR) et l’Institut de médecine tropicale, il s’agit des Communautés.”

Aldus komt het ontwerpbesluit er op neer dat de gefedereerde entiteiten – inzonderheid de gemeenschappen – worden belast met het uitvaardigen van de normen en het uitwerken van de opvolgings- en kwaliteitscontroleprocessen die in het tweede lid worden vermeld.

Daardoor is het ontwerpbesluit in twee opzichten vatbaar voor kritiek: enerzijds houdt het een schending in van het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale overheid en de gefedereerde entiteiten doordat aan die entiteiten eenzijdig verplichtingen worden opgelegd, en anderzijds gaat de federale overheid hoe dan ook voorbij aan de haar toegewezen bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking die ze zelf dient uit te oefenen, doordat aan de gefedereerde entiteiten de bevoegdheid wordt overgedragen om de in het tweede lid bedoelde aangelegenheden te regelen.

b) Door te bepalen dat de activiteiten in kwestie “rekening [houden] met de problematiek van ontwikkeling”, formuleert het tweede lid overigens een beginsel dat vanzelfsprekend is in een tekst waarbij de ontwikkelingssamenwerking wordt geregeld.

2. In het derde lid moeten op zijn minst de essentiële elementen worden vastgelegd van de verplichting die aan de betrokken institutionele actoren wordt opgelegd om onderling “een geharmoniseerde strategie” aangaande het bedrag van de toegekende beurzen vast te stellen.

Artikel 21

1. Gelet op de opmerking die hierboven over artikel 19 geformuleerd is, behoort dat artikel niet te worden vermeld in paragraaf 1, tweede lid.

2. Wat paragraaf 1, vierde lid, betreft, is het niet duidelijk wat de exacte draagwijdte en betekenis is van de regel die luidt als volgt: “Het deel van een programma dat bijdraagt tot een goedgekeurd GSK, erft de eigenschappen en kwaliteiten van dit GSK [...]”

De tekst moet verduidelijkt worden.

Artikel 25

De voorliggende bepaling strekt ertoe uitvoering te geven aan de machtiging die bij artikel 27, § 4, eerste lid, van de wet van 19 maart 2013 aan de Koning wordt verleend om te bepalen welke taken van een erkende federatie of koepel voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen.

In de ontworpen paragraaf 1 worden die taken opgesomd zonder dat daarin een onderscheid wordt gemaakt naargelang de taken op de federaties of op de koepels betrekking hebben. Uit paragraaf 2 vloeit voort dat de erkende koepels en federaties de in paragraaf 1 vermelde taken in onderling overleg onder elkaar moeten verdelen en die verdeling aan de minister moeten voorleggen alvorens hun respectieve subsidieaanvragen in te dienen.

Een dergelijke werkwijze is niet verenigbaar met artikel 27, § 4, eerste lid, van de wet van 19 maart 2013. De machtiging die in die bepaling aan de Koning wordt verleend, strekt zich immers noodzakelijkerwijs uit tot de bevoegdheid om vast te stellen voor welke respectieve taken van de erkende federaties en koepels subsidies kunnen worden toegekend zonder dat die bevoegdheid aan die organisaties zelf kan worden overgedragen.

Het ontwerpbesluit behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 28

1. In het ontwerpbesluit wordt niet bepaald waaruit de “operationele kosten die additioneel zijn” in de zin van paragraaf 3, eerste lid, 2°, bestaan noch binnen welke grenzen de subsidie die kosten kan dekken.

De tekst moet op dat punt verduidelijkt worden.

2. Wat paragraaf 3, tweede lid, betreft, blijkt uit de uitleg van de gemachtigde van de minister dat het plafond van twintig voltijdse equivalenten waarin de tekst voorziet, geldt voor alle federaties en koepels samen.

Uit artikel 26 vloeit echter voort dat het toekennen van subsidies aan de federaties en de koepels geen aanleiding geeft tot één enkel gemeenschappelijk dossier voor die onderscheiden organisaties, maar tot twee dossiers waarvan één gemeenschappelijk voor de federaties en één gemeenschappelijk voor de koepels.

Het ontwerpbesluit moet aldus worden herzien dat bepaald wordt volgens welke criteria de subsidie ter dekking van de twintig voltijdse equivalenten over de federaties en koepels moet worden verdeeld.

Artikel 29

In paragraaf 4, tweede lid, moet “noch hoger dan 4,5 %” worden geschreven.

Artikel 30

1. Volgens paragraaf 2 moet de eigen inbreng die overeenkomt met het deel van het programma dat niet bijdraagt tot de realisatie van een gemeenschappelijk strategisch kader voor 100% bestaan uit fondsen van private oorsprong.

Naar aanleiding van een verzoek om deze bepaling te verantwoorden heeft de gemachtigde van de Minister gesteld dat “le fait d'exécuter un programme en dehors d'un cadre stratégique commun est l'expression d'une forme totale d'autonomie d'initiative qui, à notre sens, doit être soutenue par un apport propre d'origine privée qui démontre un soutien sociétal spécifique à l'organisation demandeuse” [et que la disposition en projet] “fait l'objet d'un consensus avec le secteur”.

Dat de steller van het ontwerpbesluit het opstellen van gemeenschappelijke strategische kaders wil aanmoedigen, valt makkelijk in te zien, aangezien die kaders overeenkomstig artikel 27, § 1, van de wet van 19 maart 2013, het algemene referentiekader vormen voor de programma's waarvoor subsidies aangevraagd kunnen worden. Het is echter de vraag of de uitleg die door de gemachtigde van de minister is gegeven, in het licht van die doelstelling, en gelet op de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, redelijkerwijze voldoende is als verantwoording van de eis dat de eigen inbreng die overeenkomt met het deel van het programma dat niet bijdraagt tot de realisatie van een gemeenschappelijk strategisch kader voor 100% moet bestaan uit fondsen die het specifiek kenmerk vertonen fondsen van private oorsprong te zijn.

De voorliggende bepaling dient opnieuw bekeken te worden en, in voorkomend geval, op dat punt herzien te worden.

2. In paragraaf 4, vierde tot zesde lid, wordt bepaald dat een inbreng die bestaat in het gebruik van materiaal, de levering van een dienst of de schenking van een product, alleen gevaloriseerd kan worden indien dat materiaal ter beschikking wordt gesteld, die dienst geleverd wordt of dat product verkocht wordt “door een persoon of door een vennootschap” die dat “beroepshalve” doet.

Gelet op paragraaf 5, waarin bepaald wordt dat voor de valorisatie hoe dan ook een bewijsstuk vereist is en dat voor de berekening ervan een motivering dient te worden gegeven, lijkt dat vereiste te ver te gaan. Het gaat heel in het bijzonder te ver doordat daarmee inzonderheid de valorisatie van een goed of van een dienst belet wordt, louter omdat de “beroepsactiviteit” van het bedrijf dat de inbreng geleverd heeft niet precies bestaat in het ter beschikking stellen of het verkopen van het goed in kwestie of het leveren van de dienst in kwestie.³

De bepaling moet in het licht van die opmerking opnieuw worden onderzocht. Het verdient hoe dan ook aanbeveling om in het verslag aan de Koning een verantwoording te geven voor de regel die aldus wordt vastgesteld.

3. In paragraaf 4, zevende lid, is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Artikel 38

Doordat de administratie ermee belast wordt de modaliteiten te bepalen die gelden wanneer men gebruik wil maken van de “optie van vereenvoudigde kosten” waarvan sprake is in de tekst, wordt bij dat artikel aan die administratie de bevoegdheid verleend om bepalingen van verordenende aard uit te vaardigen.

Aan de administratie, die geen politieke verantwoordelijkheid draagt, kan evenwel geen bevoegdheid van die aard worden opgedragen.

Niets staat er echter aan in de weg dat zulk een bevoegdheid aan de minister wordt opgedragen.

Het ontwerpbesluit behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 44

1. In paragraaf 1, eerste lid, wordt bepaald dat de evaluaties waarvan sprake is in de tekst “onafhankelijk” moeten worden uitgevoerd.

De Raad van State vraagt zich af wat dat vereiste precies inhoudt.

Gaat het enkel om de aankondiging van het principe, vastgelegd in de eerste zin van paragraaf 2, vijfde lid, naar luid waarvan de evaluaties door externe evaluatoren moeten worden uitgevoerd ? Indien dat het geval is, rijst evenwel de vraag hoe het vereiste dat de evaluaties onafhankelijk moeten worden uitgevoerd verzoend kan worden met de mogelijkheid, waarin paragraaf 2, vijfde lid, tweede zin, voorziet om bepaalde evaluaties intern uit te voeren ?

³ Men denke bijvoorbeeld aan informaticamateriaal of kantoorbenodigdheden die ter beschikking gesteld worden door een bedrijf waarvan het doel niet bestaat in het ter beschikking stellen of het verkopen van dergelijk materiaal.

De tekst behoort aldus te worden herzien dat de precieze bedoeling van de steller ervan wordt weergegeven.

2. In verband met de “criteria bepaald door het DAC” en de “kwaliteitscriteria inzake evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking van het DAC”, die vermeld worden in paragraaf 2, derde en vierde lid, wordt, *mutatis mutandis*, verwezen naar de opmerking die geformuleerd is met betrekking tot artikel 18.

3. Uit de uitleg van de gemachtigde van de minister vloeit voort dat het de bedoeling is dat de verplichtingen inzake bekendmaking waarvan sprake is in paragraaf 3, eerste lid, eerste en derde zin, nagekomen wordt door de organisaties. Dat idee behoort duidelijker tot uiting te worden gebracht.

Voorts moet in de tekst worden vermeld volgens welke concrete nadere regels (in welke vorm, op welk ogenblik,...) die verplichtingen door de organisaties behoren te worden vervuld.

Tot slot heeft de gemachtigde van de minister gesteld dat in paragraaf 3, eerste lid, eerste zin, het woord “standaard” betekent dat de regel die in die zin wordt gehuldigd die is welke geldt wanneer geen toepassing gegeven wordt aan het bepaalde in de tweede en derde zin van datzelfde lid. Ook wat dit punt betreft, behoort de tekst duidelijker te worden gesteld.

4. Het is niet geheel duidelijk wat de exacte draagwijdte en betekenis is van paragraaf 3, tweede lid, waarin wordt bepaald dat “de administratie kan vragen dat de lessen die getrokken werden geïntegreerd worden in de lopende interventies”.

De tekst moet verduidelijkt worden.

Afdeling 2

De overeenstemming tussen het Nederlandse en het Franse opschrift dient van naderbij bekeken te worden.

Het vervolg van de tekst moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 49

Gelet op de opmerking die hierna geformuleerd wordt met betrekking tot hoofdstuk 7, dient de tweede zin van paragraaf 4 te vervallen.

Artikel 51

In de tekst moet worden aangegeven welke “plaatselijke autoriteiten” bedoeld worden.

Hoofdstuk 7

Het voorliggende hoofdstuk strekt tot de oprichting en de organisatie van een Overlegcomité voor de niet-gouvernementele samenwerking. Volgens artikel 52, § 2, tweede lid, zou dat comité samengesteld zijn uit zes ambtenaren en “zes vertegenwoordigers van erkende organisaties, waarvan ten minste een vertegenwoordiger van elke federatie”.

Uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet volgt dat de organen die onder de uitvoerende macht ressorteren, in principe moeten worden opgericht en georganiseerd door die uitvoerende macht en niet door de wetgever, die zich niet in die materie mag mengen.

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 een beroep gedaan wordt op derden met het oog op de samenstelling van een dergelijk orgaan.

Aangezien het *in casu* de bedoeling is dat het orgaan waarvan de oprichting in het vooruitzicht wordt gesteld, voor een deel samengesteld zal zijn uit vertegenwoordigers van organisaties waarvan de activiteiten verband houden met de niet-gouvernementele samenwerking, moet dat orgaan opgericht en georganiseerd worden bij een uitdrukkelijke wettelijke bepaling.

Bij de huidige stand van zaken, is deze voorwaarde niet vervuld.

Bijgevolg heeft hoofdstuk 7 geen rechtsgrond en dient het te vervallen.

Artikel 53

1. In de paragrafen 2, 5 en 6 wordt bepaald aan welke datums de erkende organisaties zich moeten houden om in aanmerking te komen voor de subsidies tot dekking van de programma's die op 1 januari 2017 van start moeten gaan.

De eerste vervalddag in dat verband wordt bepaald in paragraaf 2, die de “referentiedatum” vastlegt – of in andere – en nauwkeurigere – bewoordingen de uiterste datum – waarop de gemeenschappelijke strategische kaders moeten worden ingediend, die als referentie moeten dienen voor het opzetten van de programma's in kwestie.

De datum die bepaald wordt in paragraaf 2 is 15 juli 2016.

Aangezien die datum thans reeds voorbij is, dient het aldus vastgestelde tijdschema te worden herzien.

Om elke schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen en van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie te voorkomen, dient de steller van het ontwerpbesluit bij die gelegenheid te voorzien in termijnen die redelijkerwijze lang genoeg zijn opdat de erkende organisaties zich naar de nieuwe toepasselijke regels kunnen gedragen.

2. Gelet op hetgeen bepaald worden paragraaf 1, eerste en tweede zin, ziet de Raad van State het nut van paragraaf 3, eerste lid, niet in.

Die laatste bepaling behoort dan ook te vervallen.

Artikelen 55 en 56

De artikelen 55 en 56 dienen onderling van plaats te worden verwisseld.

Artikel 56

Gelet op de opmerking die geformuleerd is met betrekking tot hoofdstuk 7 dienen de woorden “met uitzondering van hoofdstuk 7, dat in werking treedt op 1 januari 2017” geschrapt te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY