



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.100/2/V
du 12 septembre 2022

advies 72.100/2/V
van 12 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'érigeant la charte d'intégrité
existante en matière de
coopération au développement
en référence nationale pour la
politique d'intégrité et créant
un point de contact central
pour les victimes d'abus dans
la coopération au
développement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot verheffing van het
bestaande integriteitscharter
inzake de
ontwikkelingssamenwerking
tot nationale standaard voor het
integriteitsbeleid en tot
oprichting van een centraal
meldpunt voor slachtoffers van
misbruik in de
ontwikkelingssamenwerking'

Le 19 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Coopération au développement et de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'érigeant la charte d'intégrité existante en matière de coopération au développement en référence nationale pour la politique d'intégrité et créant un point de contact central pour les victimes d'abus dans la coopération au développement'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2022.

*

Op 19 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot verheffing van het bestaande integriteitscharter inzake de ontwikkelingssamenwerking tot nationale standaard voor het integriteitsbeleid en tot oprichting van een centraal meldpunt voor slachtoffers van misbruik in de ontwikkelingssamenwerking'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 6, 2^o, de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion', les projets d'arrêté royal qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles, doivent être soumis à l'accord préalable du ministre du Budget.

Or, il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis soumise à la section de législation que cet accord aurait été donné.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il convient de mentionner les articles et leurs subdivisions éventuelles qui constituent le fondement juridique précis du projet, ainsi que les modifications encore en vigueur que ces articles ou subdivisions pertinentes d'articles ont subies ¹.

À l'alinéa 2, il y a donc lieu de remplacer les mots « les articles 8/1, 15/1, 26, 27, 28, 29, 30, modifiée par la loi du 20 juillet 2020 » par les mots « les articles 8/1 et 15/1, insérés par la loi du 20 juillet 2020, l'article 26, § 7, alinéa 4, remplacé par la loi du 16 juin 2016, l'article 27, § 2, alinéa 6, remplacé par la loi du 20 juillet 2020, l'article 28, § 4, remplacé par la loi du 9 janvier 2014, et les articles 29, § 4, alinéa 2, et 30, § 5, remplacés par la loi du 20 juillet 2020 ».

2. Conformément à l'article 8/1 de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement', le point de contact central est créé « en concertation avec les acteurs concernés ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27 et formule F 3-2-2.

À la question de savoir si cette concertation a eu lieu, le délégué de la Ministre a déclaré qu'

« [...] il y a eu pas mal de discussions avec un groupe que nous appelons la 'task force intégrité', et qui est composé de représentants de tous les types d'acteurs avec qui nous travaillons (coopération gouvernementale, coopération non-gouvernementale, l'agence BIO) ».

Il convient dès lors d'insérer un nouvel alinéa 4 afin de mentionner l'accomplissement de cette formalité préalable ².

3. L'alinéa 5 (devenant l'alinéa 7) sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 72.100/2/V du Conseil d'État donné le 12 septembre 2022 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ³.

DISPOSITIF

Article 2

À l'alinéa 2 de la version française, il paraît préférable d'écrire « prend en temps utile des mesures appropriées », ce qui permettra en outre au texte français de mieux correspondre au texte néerlandais.

Article 3

1. Le paragraphe 2 entend permettre au point de contact central,

« quand il existe des raisons valables, [de] demander à l'organisation concernée d'organiser une enquête externe. Les coûts d'une enquête externe seront supportés par l'organisation responsable, sauf décision contraire ».

Pareil dispositif, si telle est bien sa portée, a pour effet d'obliger l'organisation, à la demande du point de contact central et lorsque celui-ci invoque des raisons valables, à faire appel à un tiers en vue de réaliser une enquête relative à un signalement, enquête dont les frais, sauf décision en sens contraire, sont à la charge de l'organisation concernée.

Aucune des habilitations mentionnées à l'alinéa 2 du préambule n'est de nature à procurer un fondement juridique à un tel dispositif. En l'absence d'une disposition législative consacrant ou autorisant un tel mécanisme d'enquête externe aux frais de l'organisation concernée, le dispositif à l'examen n'est pas davantage susceptible de trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution consacré par l'article 108 de la Constitution, visé à l'alinéa 1^{er} du préambule.

² *Ibidem*, recommandation n° 34 et formule F 3-4-5.

³ *Ibidem*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Il s'ensuit qu'à défaut de pouvoir être appuyé sur un fondement juridique adéquat, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, doit être omis du projet, de même, par voie de conséquence, que l'alinéa 2, seconde phrase, de la disposition.

2. Le paragraphe 3 délègue au ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions le soin de déterminer les modalités de signalement des cas d'abus au point de contact central ainsi que les modalités de traitement des signalements. Ces modalités ne sont pas réglées plus avant par le projet.

La délégation par le Roi d'un pouvoir réglementaire à un ministre est admissible à la condition de porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail, les autres éléments devant être réglés par le Roi.

Telle qu'elle est rédigée et vu l'absence de règles encadrant le pouvoir qu'il est envisagé d'attribuer au ministre, la délégation prévue par le paragraphe 3, spécialement en tant qu'elle porte sur la détermination des modalités de traitement des signalements, attribue au ministre un pouvoir réglementaire qui excède les limites de ce qui est admissible en la matière.

Le projet sera complété en manière telle que le pouvoir confié au ministre en ce qui concerne la détermination des modalités de signalement des cas d'abus au point de contact central et de traitement des signalements soit encadré à suffisance et ne concerne effectivement que des aspects accessoires ou de détail de la réglementation envisagée.

Article 4

Dès lors que le projet ne comporte qu'une annexe, il n'y a pas lieu, à l'alinéa 1^{er}, de la numéroter.

La même observation vaut pour l'annexe elle-même.

Article 5

1. Dans la version française de la phrase introductive, il y a lieu de remplacer le mot « agrément » par le mot « accréditation ».

2. Au 3^o, *in fine*, la référence aux « 10 points de mise en œuvre de la Charte d'intégrité » paraît viser les dix points de la partie B de la Charte d'intégrité.

Si telle est l'intention, la rédaction du 3^o sera revue en ce sens.

Article 8

En vertu de l'article 8, la loi du 20 juillet 2020 'modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement et érigeant la charte d'intégrité existante en matière de coopération au développement en référence nationale pour la politique d'intégrité' et l'arrêté en projet entreront en vigueur le jour qui suit la publication de ce dernier au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, 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 d'un texte le lendemain de sa publication au *Moniteur belge* afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Mieux vaut dès lors omettre les mots « le jour qui suit sa publication au *Moniteur belge* », revoir la disposition afin de prévoir que la loi du 20 juillet 2020 entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge* et ne pas consacrer de dispositif dérogatoire d'entrée en vigueur pour l'arrêté lui-même.

Article 9

Conformément aux usages de la légistique, la version française de l'article d'exécution sera rédigée comme suit :

« Le ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté » ⁴.

ANNEXE

L'annexe portera, *in fine*, la mention « Vu pour être annexé à Notre arrêté du ... » et sera revêtue des mêmes date et signature que celles figurant sur le texte auquel elle est annexée ⁵.

*

⁴ *Ibidem*, formule F 4-7-1.

⁵ *Ibidem*, recommandation n° 172, e), et formule F 4-8-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ dienen de ontwerpen van koninklijk besluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister van Begroting te worden voorgelegd.

Uit de documenten, gevoegd bij de adviesaanvraag die aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, blijkt echter niet dat die akkoordbevinding voorhanden is.

Men dient er dus op toe te zien dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Er dient melding te worden gemaakt van de artikelen en hun eventuele onderverdelingen die de precieze rechtsgrond van het ontwerp vormen, alsook van de nog geldende wijzigingen die in die artikelen of in de relevante onderverdelingen van de artikelen zijn aangebracht.¹

In het tweede lid moeten de woorden “artikelen 8/1, 15/1, 26, 27, 28, 29, 30, gewijzigd bij de wet van 20 juli 2020” dus worden vervangen door de woorden “artikelen 8/1 en 15/1, ingevoegd bij de wet van 20 juli 2020, artikel 26, § 7, vierde lid, vervangen bij de wet van 16 juni 2016, artikel 27, § 2, zesde lid, vervangen bij de wet van 20 juli 2020, artikel 28, § 4, vervangen bij de wet van 9 januari 2014, en de artikelen 29, § 4, tweede lid, en 30, § 5, vervangen bij de wet van 20 juli 2020”.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27 en formule F 3-2-2.

2. Overeenkomstig artikel 8/1 van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’ wordt het centraal meldpunt opgericht “in overleg met de betrokken actoren”.

Op de vraag of dat overleg heeft plaatsgevonden heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“(…) il y a eu pas mal de discussions avec un groupe que nous appelons la ‘task force intégrité’, et qui est composé de représentants de tous les types d’acteurs avec qui nous travaillons (coopération gouvernementale, coopération non-gouvernementale, l’agence BIO).”

Er dient dan ook een nieuw vierde lid te worden ingevoegd waarin wordt vermeld dat dat voorafgaande vormvereiste is vervuld.²

3. Het vijfde lid (dat het zevende lid wordt) moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op advies 72.100/2/V van de Raad van State, gegeven op 12 september 2022, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.³

DISPOSITIEF

Artikel 2

In het tweede lid van de Franse tekst zou men beter schrijven: “prend en temps utile des mesures appropriées”. Bovendien zou de Franse tekst dan beter met de Nederlandse tekst overeenstemmen.

Artikel 3

1. Paragraaf 2 wil mogelijk maken dat het centraal meldpunt,

“wanneer er gegronde redenen bestaan, de betrokken organisatie [verzoekt] om een extern onderzoek te organiseren. De kosten voor een extern onderzoek zullen gedragen worden door de verantwoordelijke organisatie, tenzij hiertoe anders wordt beslist”.

Als dat inderdaad de strekking van het dispositief is, zou dat als gevolg hebben dat een verzoek van het centraal meldpunt, en als dat meldpunt gegronde redenen aanvoert, de organisatie ertoe verplicht een beroep te doen op een derde om een melding te onderzoeken, en wel op haar eigen kosten, tenzij hierover anders wordt beslist.

² *Ibidem*, aanbeveling 34 en formule F 3-4-5.

³ *Ibidem*, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

Geen enkele van de machtigingen die in het tweede lid van de aanhef worden vermeld, kan als rechtsgrond dienen voor een dergelijk dispositief. Bij ontstentenis van een wetgevende bepaling die een dergelijke regeling voor een extern onderzoek op kosten van de betrokken organisatie bekrachtigt of mogelijk maakt, kan het voorliggende dispositief evenmin een rechtsgrond ontleen aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid, verankerd in artikel 108 van de Grondwet, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld.

Aangezien het eerste lid van paragraaf 2 een passende rechtsgrond ontbeert, moet het bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten, evenals, dientengevolge, de tweede zin van het tweede lid van die bepaling.

2. Paragraaf 3 delegeert aan de minister die voor Ontwikkelingssamenwerking bevoegd is, het vaststellen van de modaliteiten voor het melden van gevallen van misbruik aan het centraal meldpunt, alsook het vaststellen van de modaliteiten voor de behandeling van de meldingen. Die modaliteiten worden in het ontwerp niet nader bepaald.

Er kan worden aanvaard dat de Koning een verordenende bevoegdheid aan een minister delegeert, op voorwaarde dat het om bijkomstige of detailkwesties gaat. Andere elementen moeten door de Koning worden geregeld.

Gelet op de wijze waarop de in paragraaf 3 bepaalde delegatie is geredigeerd, en op het feit dat er geen regels voorhanden zijn die de bevoegdheid afbakenen die men aan de minister wil toekennen, wordt hier aan de minister een verordenende bevoegdheid verleend die verder reikt dan wat ter zake aanvaardbaar is, in het bijzonder in zoverre ze betrekking heeft op de vaststelling van de modaliteiten voor de behandeling van de meldingen.

Het ontwerp moet worden aangevuld zodat de bevoegdheid die aan de minister wordt verleend inzake de vaststelling van de modaliteiten voor het melden van gevallen van misbruik aan het centraal meldpunt en voor de behandeling van de meldingen, voldoende wordt afgebakend en effectief alleen op bijkomstige of detailkwesties van de beoogde regeling betrekking heeft.

Artikel 4

Aangezien het ontwerp slechts een enkele bijlage bevat, hoeft die bijlage in het eerste lid niet te worden genummerd.

Dezelfde opmerking geldt voor de bijlage zelf.

Artikel 5

1. In de Franse tekst moet in de inleidende zin het woord “agrément” worden vervangen door het woord “accréditation”.
2. In punt 3°, *in fine*, lijken de “10 punten van aanpak uit het Integriteitscharter” te verwijzen naar de tien punten van deel B van het Integriteitscharter.

Als dat de bedoeling is, moet punt 3° in die zin worden geherformuleerd.

Artikel 8

Krachtens artikel 8 zullen de wet van 20 juli 2020 ‘tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en tot verheffing van het bestaande integriteitscharter inzake de ontwikkelingssamenwerking tot nationale standaard voor het integriteitsbeleid’ en het ontworpen besluit in werking treden op de dag volgend op de dag waarop dat besluit in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, bepaald bij artikel 6, eerste 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 men er in beginsel van af te zien een tekst in werking te doen treden op de dag nadat deze in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt is, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

Het is dan ook beter de woorden “de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*” weg te laten, de bepaling zo te herzien dat de wet van 20 juli 2020 in werking treedt op de tiende dag volgend op de dag van de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad* en geen afwijkende inwerkingtreding vast te stellen voor het besluit zelf.

Artikel 9

In overeenstemming met de wetgevingstechnische gebruiken, moet de Franse tekst van het uitvoeringsbesluit als volgt worden geredigeerd:

“Le ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions est chargé de l’exécution du présent arrêté.”⁴

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, <http://www.raadvst-consetat.be>, tab “Technique législative”, formule F 4-7-1.

BIJLAGE

De bijlage moet *in fine* de vermelding “Gezien om gevoegd te worden bij ons besluit van ...” bevatten en dezelfde datum en handtekening dragen als die welke voorkomen in de tekst waarbij die bijlage is gevoegd.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 172, e), en formule F 4-8-1.