

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

5 NOVEMBRE 2013

Projet de loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR

**MMES VERMEULEN
ET ZRIHEN**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2013-2014

5 NOVEMBER 2013

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **VERMEULEN
EN ZRIHEN**

Composition de la commission : / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

Membres / Leden :

N-VA	Patrick De Groote, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Jan Roegiers.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bousesta, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoei Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Morael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

Voir :

Documents du Sénat :

5-2223 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

5-2223 - 2013/2014 :

N° 2 : Amendements.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-2223 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

5-2223 - 2013/2014 :

Nr. 2 : Amendementen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen a été déposé initialement le 1^{er} juillet 2013 en tant que proposition de loi par M. Olivier Henry et consorts à la Chambre des représentants (doc. Chambre, n° 53-2923/1). Il a été adopté le 17 juillet 2013 par l'assemblée plénière et transmis le 18 juillet 2013 au Sénat, qui l'a évoqué le jour même.

La commission a examiné le projet de loi lors de sa réunion du 5 novembre 2013.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. LABILLE, MINISTRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Ce projet de loi enlève une épine du pied du gouvernement car il confère une base légale plus solide à différents arrêtés d'exécution de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au développement et en particulier concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale et sur l'aide humanitaire.

De façon générale, ce projet fonde la portée du pouvoir général d'exécution du gouvernement et garantit la légalité des arrêtés en préparation.

En effet, si en vertu de l'article 108 de la Constitution, le pouvoir exécutif peut établir les règles nécessaires à l'exécution des normes législatives, cette disposition ne suffit pas toujours à elle seule pour prendre des arrêtés.

Le gouvernement s'était inscrit dans une logique de « relevé de caducité » lorsqu'il a repris les travaux relatifs à la loi relative à la Coopération belge au développement, telle qu'approuvée par le gouvernement précédent mais déposée à la Chambre des représentants peu avant sa dissolution et ce, dans un souci de continuité. C'était sans compter les exigences du Conseil d'État auxquels le gouvernement avait répondu, comme ses prédécesseurs en 1999 et en 2010, mais qui semblent s'être renforcées au fil des années.

Aux yeux du Conseil d'État, les dispositions de la loi du 19 mars 2013 ne contiennent pas d'habilitations suffisamment précises pour fonder les arrêtés que le gouvernement entend adopter principalement pour organiser le régime de subventions des différents acteurs de la Coopération belge au développement. Il y va, en effet, de l'intérêt de tous les acteurs de la Coopération belge au développement et, en particulier, des organisations non gouvernementales (ONG).

I. INLEIDING

Dit wetsontwerp werd oorspronkelijk op 1 juli 2013 door de heer Olivier Henry c.s. als wetsvoorstel ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stuk Kamer, nr. 53-2923/1). Het werd op 17 juli 2013 aangenomen door de plenaire vergadering en op 18 juli 2013 overgezonden aan de Senaat die het nog dezelfde dag geëvoceerd heeft.

De commissie heeft het wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 5 november 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER LABILLE, MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Dit wetsontwerp helpt de regering uit de nood aangezien het een sterkere wettelijke basis biedt aan de verschillende uitvoeringsbesluiten van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder wat de subsidiëring van de actoren van niet-gouvernementele samenwerking en de humanitaire hulp betreft.

In het algemeen rechtvaardigt dit ontwerp de draagwijdte van de algemene uitvoerende macht van de regering en waarborgt het de wettelijkheid van de besluiten die worden voorbereid.

Hoewel de uitvoerende macht, krachtens artikel 108 van de Grondwet, de regels kan bepalen die nodig zijn voor de uitvoering van de wetgevende normen, voldoet deze bepaling op zich niet altijd om besluiten uit te vaardigen.

Met het oog op de continuïteit had de regering de procedure van « ontheffing van verval » toegepast toen ze de werkzaamheden hernam rond het wetsontwerp betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, zoals goedgekeurd door de vorige regering kort voor de ontbinding en in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend. Dit was buiten de eisen van de Raad van State gerekend, waaraan deze regering, net als haar voorgangers in 1999 en 2010, tegemoet was gekomen, maar die de laatste jaren blijkbaar verstrengd werden.

Volgens de Raad van State bevatten de bepalingen van de wet van 19 maart 2013 geen voldoende nauwkeurige machtigingen om als grondslag te dienen voor de besluiten die de regering wil treffen om het subsidiëringssysteem van de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te organiseren. Het gaat inderdaad om het belang van alle actoren van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, en in het bijzonder van de niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Le projet de loi à l'examen renforce en effet les bases légales nécessaires pour exécuter l'arrêté royal relatif aux subventions des programmes et projets des acteurs de la coopération non gouvernementale ainsi que l'arrêté royal relatif à l'aide humanitaire.

Il inscrit dans la loi du 19 mars 2013 le régime juridique applicable aux subventions des acteurs de la coopération non gouvernementale. Ces dispositions figuraient initialement dans un projet d'arrêté royal, qui, aux yeux du Conseil d'État, élargissait exagérément les habilitations données au Roi.

Cet ajustement permettra de mettre en œuvre avant la fin de cette législature la réforme qui vise à améliorer l'efficacité de l'aide belge principalement en renforçant la professionnalisation du secteur non gouvernemental, en favorisant les complémentarités et les synergies entre les différents acteurs et la concentration géographique des moyens et en contribuant à la simplification administrative.

De manière analogue, ce projet permet d'identifier dans la loi, les organisations et les activités bénéficiaires des subventions en matière d'aide humanitaire et d'y prévoir les conditions d'octroi de subventions pour les programmes et projets.

Il offre ainsi la base légale nécessaire à l'arrêté royal qui remplacera dans les mois qui viennent celui de 1996 qui se limite à l'aide d'urgence et la réhabilitation à court terme et qui n'est plus adapté au contexte actuel.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Selon Mme Vermeulen, le projet de loi à l'examen vise à remédier aux déficiences de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au développement, surtout en ce qui concerne le financement des ONG. Elle renvoie à cet égard à l'amendement n° 8 qu'elle avait déposé à la proposition de loi relative à la Coopération belge au développement en ce qui concerne les critères d'agrément des ONG (doc. Sénat, n° 5-1908/3). Cet amendement fut rejeté par la majorité au motif que l'on préférerait fixer les critères dans un arrêté royal. Ces critères sont aujourd'hui repris en partie dans le projet de loi à l'examen, mais le manque de transparence ne fait que renforcer la polarisation politique et idéologique. De plus, les acteurs du « quatrième pilier » sont entièrement ignorés.

Het voorliggend wetsontwerp betekent een versteviging van de wettelijke basis voor het koninklijk besluit met betrekking tot de subsidiëring van de programma's en projecten van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking, evenals van het koninklijk besluit met betrekking tot de humanitaire hulp.

Het wetsontwerp integreert, het wettelijke stelsel, toepasbaar op de subsidiëring van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking, in de wet van 19 maart 2013. Die bepalingen maakten oorspronkelijk deel uit van een ontwerp van koninklijk besluit, dat volgens de Raad van State, de machtigingen die aan de Koning werden gegeven te sterk uitbreidden.

Door deze aanpassing zal voor het einde van deze zittingsperiode de hervorming uitgevoerd kunnen worden die als doel heeft de doeltreffendheid van de Belgische hulp te verbeteren, voornamelijk door de niet-gouvernementele sector professioneler te doen werken, de complementariteit en synergie tussen de verschillende actoren en de geografische concentratie van de middelen te bevorderen en door bij te dragen tot administratieve vereenvoudiging.

Op analoge wijze maakt dit ontwerp het mogelijk om in de wet de organisaties en activiteiten te identificeren die subsidies genieten inzake humanitaire hulp en om in de toekenningsvoorwaarden voor de subsidiëring van programma's en projecten te voorzien.

Aldus wordt de nodige wettelijke basis gegeven aan het koninklijk besluit dat in de komende maanden dat van 1996, dat zich beperkt tot noodhulp en hulp voor rehabilitatie op korte termijn en dat niet langer aan de huidige context is aangepast, zal vervangen.

III. ALGEMENE BESPREKING

Volgens mevrouw Vermeulen moet het huidige wetsontwerp de gebreken van de wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking van 19 maart 2013 verhelpen, vooral wat de financiering van de NGO's betreft. Zij verwijst in dat verband naar haar amendement nr. 26 op het wetsontwerp betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de criteria voor erkenning van NGO's (stuk Senaat, nr. 5-1908/3). Dat amendement werd destijds door de regerende meerderheid verworpen omdat men verkoos de criteria in een koninklijk besluit vast te leggen. Nu zijn deze criteria wel gedeeltelijk opgenomen in het voorliggende wetsontwerp, maar door een gebrek aan transparantie wordt de politieke en ideologische verzuiling alleen maar versterkt. Daarenboven worden de actoren van de « vierde pijler » volkomen genegeerd.

Mme Vermeulen relève par ailleurs que l'éducation au développement qui est ancrée dans le projet de loi constitue une violation des accords du Lambermont de 2000 qui prévoient le transfert de l'enseignement et de la coopération au développement vers les entités fédérées.

Mme Vermeulen souligne enfin que le texte à l'examen a été initialement déposé à la Chambre des représentants sous la forme d'une proposition de loi, de manière à se soustraire à l'avis du Conseil d'État. L'intervenante demande avec insistance que l'on demande l'avis du Conseil d'État.

M. Hellings se réfère à l'avis du Conseil d'État afférent au projet de loi concernant le projet de relatif à la Coopération au développement (devenu la loi du 19 mars 2013). Le Conseil estimait que ce projet de loi était particulièrement défectueux quant au régime juridique des interventions financières qu'il prévoit (doc. Chambre, n° 53-2465/1, p. 53).

Le projet de loi à l'examen prévoit, quant à lui, les conditions d'octroi de l'agrément des ONG et des structures représentatives des fédérations et coupoles. La formulation actuelle des articles permet-elle, le cas échéant, un financement concret de coupoles, dont on sait le rôle important dans la solution de crises humanitaires ?

Mme Douifi s'enquiert de la procédure de révision de l'arrêté royal du 19 novembre 1996 relatif à l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme en faveur des pays en voie de développement. Une concertation a-t-elle lieu avec les ONG ?

Mme Zrihen souligne que le projet de loi à l'examen assure la mise en œuvre, avant la fin de la législature, d'un dispositif efficace d'aide belge. Il renforce la professionnalisation du secteur en favorisant les synergies entre les différents acteurs. De plus, il permet la concentration géographique des moyens financiers et surtout la simplification administrative.

Le ministre de la Coopération au développement déclare que le projet à l'examen tient compte de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la Coopération belge au développement (doc. Chambre, n° 53-2465/1, p. 51). Il n'est donc pas nécessaire de redemander l'avis du Conseil d'État.

Le ministre relève par ailleurs qu'il est impossible de subventionner le « quatrième pilier » parce qu'il est trop diversifié et compte un trop grand nombre d'acteurs.

Verder merkt mevrouw Vermeulen op dat de ontwikkelingseducatie in het wetontwerp wordt verankerd wat een schending betekent van het Lambermont-Akkoord van 2000 dat voorziet in de overheveling van onderwijs en ontwikkelingssamenwerking naar de deelstaten.

Ten slotte stipt mevrouw Vermeulen aan dat dit wetsontwerp oorspronkelijk als een wetsvoorstel in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend om het advies van de Raad van State te ontlopen. Spreekster roept de Senaat op om alsnog het advies van de Raad van State in te winnen.

De heer Hellings verwijst naar het advies van de Raad van State aangaande het wetsontwerp betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (dat de wet van 19 maart 2013 geworden is). De Raad meende dat dit wetsontwerp erg in gebreke bleef inzake het juridisch stelsel voor de financiële bijdragen waar het in voorzag (stuk Kamer, nr. 53-2465/1, blz. 53).

Het voorliggend wetsontwerp voorziet in de toekenningsvoorwaarden voor de erkenning van NGO's en de representatieve structuren van federaties en koepels. Staat de huidige formulering van de artikelen, in voorkomend geval, een concrete financiering toe van koepels, waarvan geweten is dat ze een belangrijke rol spelen bij het oplossen van humanitaire crisissen ?

Mevrouw Douifi peilt naar de procedure voor de herziening van het koninklijk besluit van 19 november 1996 betreffende noodhulp en wederopbouw hulp op korte termijn. Wordt er hierover overleg met de NGO's gevoerd ?

Mevrouw Zrihen onderstreept dat dit wetsontwerp waarborgt dat er voor het einde van de zittingsperiode een doeltreffend Belgisch hulpsysteem zal zijn uitgewerkt. Het versterkt de professionalisering van de sector door de synergieën tussen de verschillende actoren te bevorderen. Bovendien worden hierdoor de financiële middelen geografisch samengebracht en, bovenal, komt er administratieve vereenvoudiging.

De minister van Ontwikkelingssamenwerking verklaart dat het voorliggend wetsontwerp rekening houdt met het advies van de Raad van State uitgebracht naar aanleiding van het wetsontwerp betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (stuk Kamer, nr. 53-2465/1, blz. 51). Het is bijgevolg niet nodig om opnieuw het advies van de Raad van State in te winnen.

Verder wijst de minister erop dat het onmogelijk is de « vierde pijler » te subsidiëren omdat deze te uiteenlopend is en te veel actoren telt.

En ce qui concerne la procédure de révision de l'arrêté royal du 19 novembre 1996, le ministre explique que la révision de cet arrêté royal est en préparation et que le projet de loi à l'examen lui servira de base juridique. De plus, la concertation avec les ONG se poursuit.

IV. DISCUSSION DES AMENDEMENTS

Mme Arena et consorts déposent l'amendement n° 1 qui tend à remplacer l'article 24 par ce qui suit :

« L'article 38 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

« Art. 38. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 26, §§ 1 et 2 et § 3, 4 et §§ 4 et 5 et l'article 27, §§ 1 à 4, qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017. » »

Mme Zrihen explique que le paragraphe 3, à l'exception du 4, de l'article 26 doit entrer en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* afin de rendre possible l'agrément et le financement des couples.

Le ministre de la Coopération au développement ajoute que cet amendement permet le financement immédiat des couples, vu qu'elles remplissent des missions extrêmement importantes.

V. VOTES

L'amendement n° 1 qui remplace l'article 24 est adopté par 9 voix et 1 abstention.

L'article ainsi amendé est également adopté par 9 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

Sabine VERMEULEN.
Olga ZRIHEN.

Le président,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**Texte adopté par la commission
(voir le doc. Sénat, n° 5-2223/4 — 2013/2014).**

Wat betreft de procedure voor herziening van het koninklijk besluit van 19 november 1996, legt de minister uit dat de herziening ervan wordt voorbereid en het huidige wetsontwerp hiervoor een juridische basis biedt. Daarenboven gaat het overleg met NGO's voort.

IV. BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN

Mevrouw Arena c.s. dient amendement nr. 1 in dat ertoe strekt artikel 24 te vervangen door wat volgt :

« Artikel 38 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« Art. 38. Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 26, §§ 1 en 2 en § 3, 4° en §§ 4 en 5 en artikel 27, §§ 1 tot 4 die in werking treden op 1 januari 2017. » »

Mevrouw Zrihen legt uit dat paragraaf 3, met uitzondering van het 4, van artikel 26 in werking dient te treden de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* teneinde de erkenning en de financiering van de koppels mogelijk te maken.

De minister van Ontwikkelingssamenwerking voegt daaraan toe dat de koppels onmiddellijk gefinancierd kunnen worden dankzij dit amendement, aangezien ze erg belangrijke taken vervullen.

V. STEMMINGEN

Het amendement nr. 1 dat het artikel 24 vervangt, wordt aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Het aldus geamendeerde wetsontwerp wordt eveneens aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteurs,

Sabine VERMEULEN.
Olga ZRIHEN.

De voorzitter,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**Tekst aangenomen door de commissie
(zie stuk Senaat, nr. 5-2223/4 — 2013/2014).**