

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, le 25 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relative à la coopération internationale belge", a donné le 30 mars 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 25 februari 1998 door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de Belgische Internationale samenwerking", heeft op 30 maart 1998 het volgende advies gegeven :

L'avant-projet de loi soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat se heurte à de sérieuses objections, d'ordre constitutionnel et budgétaire.

I.

1. Cet avant-projet a pour but "la fixation par le Parlement des lignes de force de la politique en matière de coopération internationale". En son article 2, il définit celle-ci comme "la politique et les actions de l'Etat belge en matière de coopération au développement gouvernementale, multilatérale et non gouvernementale". La coopération gouvernementale constitue une nouvelle appellation de ce qui était traditionnellement qualifié de coopération bilatérale directe et la coopération non gouvernementale, une nouvelle appellation de la coopération bilatérale indirecte. Quant à la coopération multilatérale, elle s'entend de l'"ensemble des programmes et projets financés par l'Etat belge et exécutés par une organisation internationale, institution internationale ou fonds multilatéral qualifié de partenaire de la coopération multilatérale" et de l'"ensemble des contributions belges à des organisations internationales, institutions internationales ou fonds multilatéraux pour leurs programmes ou projets de développement".

Les titres II et III de l'avant-projet portent respectivement sur les objectifs et les stratégies de la coopération internationale belge sous toutes ses formes.

.../...

La section première du chapitre II du titre III groupe, sous l'intitulé "Concentration de la coopération gouvernementale", un ensemble de dispositions qui ont trait, les unes à la concentration géographique et les autres au choix des thèmes sectoriels et transsectoriels de la coopération gouvernementale. Le chapitre premier du titre IV traite, quant à lui, des instruments de celle-ci.

En résumé, la coopération gouvernementale sera, aux termes de l'article 5, concentrée sur un nombre maximum de vingt-cinq pays sélectionnés sur la base de critères multiples, dont la liste actuelle figure dans l'exposé des motifs; elle portera sur l'un ou l'autre des cinq thèmes sectoriels énumérés à l'article 6 et tiendra compte de façon permanente, pour chacun de ces thèmes, des trois thèmes transsectoriels visés à l'article 7.

Des notes stratégiques seront élaborées par l'administration par pays, secteur et thème et approuvées par le ministre; elles seront transmises aux deux Chambres. Chaque note sera évaluée et adaptée tous les quatre ans (article 11). Selon l'article 12, "l'Etat belge conclut avec chaque pays de concentration une convention générale de coopération, visant à réaliser les priorités convenues, tout en tenant compte de la politique en matière de développement du pays de concentration ainsi qu'avec les objectifs de la coopération internationale belge ...". Ces notes stratégiques et ces conventions générales serviront de cadre de référence pour l'identification, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets dans les pays partenaires. C'est sur la base de ces conventions générales que le ministre fixera, en concertation avec les autorités du pays parte-

.../...

naire, les programmes et projets concrets de la coopération gouvernementale (article 13).

Les accords de coopération au développement relèvent de la catégorie des accords de coopération, lesquels peuvent être qualifiés de véritables traités internationaux. Ils en présentent, en effet, les caractéristiques : d'une part, les formalités qui entourent leur conclusion ne laissent aucun doute quant à la volonté de leurs auteurs de les considérer comme des traités internationaux; d'autre part, ces accords ont un contenu obligatoire - en s'efforçant de coopérer, les parties assument une "obligation de comportement" - et déterminable, la détermination dépendant dans une large mesure de la conclusion d'arrangements particuliers qui complètent et assurent l'exécution de la convention générale de coopération (1).

En interdisant la conclusion d'accords de coopération au développement avec d'autres pays que ceux sélectionnés, quant bien même ceux-ci satisferaient aux critères énumérés à l'article 5, en imposant les thèmes sectoriels sur lesquels portera la coopération et les thèmes intersectoriels à prendre en considération, l'avant-projet de loi porte atteinte aux prérogatives et aux pouvoirs que la Constitution réserve au Roi en son article 167. En particulier, le pouvoir qui Lui revient de conclure, sous la seule responsabilité de Ses ministres, des traités liant le Royaume de Belgique dans l'ordre juridique international

(1) Sur la nature des accords bilatéraux de coopération au développement, voyez Ph. GAUTIER, La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement, R.B.D.I. 1986/1, pp. 234 à 272.

est, dans l'avant-projet de loi, contenu dans des limites fixées à l'avance par le Pouvoir législatif. Le principe de la séparation des pouvoirs est de la sorte méconnu, le rôle constitutionnel du Parlement se limitant en règle à donner ou à refuser de donner assentiment à des traités conclus par le Roi (hormis le cas des traités portant cession, échange ou adjonction de territoire), cet assentiment étant requis pour que le traité ait effet dans l'ordre juridique interne (1).

2. En sus de l'observation formulée sous 1, il y a lieu de constater que de nombreux articles de l'avant-projet de loi s'immiscent dans l'organisation et le fonctionnement internes de l'Exécutif. En effet, certains articles attribuent directement au ministre (2) des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi, tandis que d'autres vont jusqu'à assigner des tâches précises à l'administration (3). Est particulièrement caractéristique d'une telle immixtion,

(1) Ph. GAUTIER (op. cit, pp. 261 et suivantes) observe que sous l'empire de l'article 68 de la Constitution, les conventions générales de coopération au développement n'étaient pas en pratique soumises à l'assentiment des Chambres au motif que d'après ce Gouvernement, elles ne liaient pas individuellement les Belges et ne grevaient pas l'Etat, le contrôle du Parlement s'exerçant, à l'égard des arrangements particuliers, lors du vote des crédits budgétaires correspondants. Il n'en va plus de même depuis que tous les traités doivent être soumis à l'assentiment des Chambres pour avoir effet dans l'ordre juridique interne.

(2) Voir notamment les articles 10, 11, § 1er, 13, alinéa 2, 14 et 15 de l'avant-projet.

(3) C'est le cas de l'article 11, § 1er, alinéa 2, et des articles 14, 15 et 18.

l'article 17 qui charge le Roi de créer "un Groupe de travail Interdépartemental pour la Coopération au Développement".

II.

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant projet de loi entend déterminer "les objectifs de la coopération internationale belge, l'organisation de la coopération, ainsi que la manière selon laquelle sera réalisée l'amélioration de son fonctionnement, de sa gestion et de son évaluation" et, plus précisément, "la fixation par le Parlement des lignes de force de la politique en matière de coopération internationale (qui) doit permettre d'assurer la continuité de la politique menée par la Belgique dans ce domaine".

En vue de déterminer le contenu de cette politique gouvernementale, l'avant projet de loi s'articule de la manière suivante :

- a) déterminer clairement les objectifs de la coopération internationale belge, notamment en matière de droits de l'homme, de démocratisation et de principe "de bonne gouvernance";
- b) choisir des stratégies de concentration géographique, sectorielle ou thématique, sur la base de critères, de secteurs ou de thèmes énoncés dans le dispositif même de la loi en projet;

.../...

- c) mettre en place les instruments de la coopération internationale belge, notamment "les notes stratégiques" et "les conventions générales" lorsqu'il s'agit de la coopération gouvernementale, les programmes élaborés dans le cadre de la coopération multilatérale et les programmes ou programmes pluriannuels élaborés dans le cadre de la coopération non gouvernementale.

De tels concepts reproduisent ceux que le législateur utilise depuis la réforme de la comptabilité de l'Etat en 1989, en droit budgétaire (1).

Ainsi les articles 12 et 13 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, disposent :

"Art. 12 Le budget général des dépenses prévoit et autorise les dépenses, par programme, des services d'administration générale de l'Etat.

Les crédits afférents aux programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement des administrations et aux objectifs des programmes d'activités.

(1) M. DAERDEN et W. DUMAZY, Les finances publiques dans la nouvelle Belgique fédérale, Bruxelles, Labor, coll. Economie 2000, 1992, p.160; J. BECKERS, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, pp. 73 et 76; A. VAN de VOORDE et G. STIENLET, Le budget de l'Etat dans la Belgique fédérale, Points d'intersection avec les budgets des Communautés et des régions, Bruxelles, CEPESS, 1990, p. 42.

Le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi.

Le budget général des dépenses est approuvé par la Chambre des représentants au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire.

Art. 13 La justification du budget général des dépenses se compose de notes exposant les lignes générales de la politique des départements et, par division organique, les missions assignées et, par programme, les objectifs poursuivis, ainsi que les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser. Elle comprend en outre une ventilation de l'inventaire visé à l'article 11, alinéa 2, et précise ainsi dans quelle mesure des dépenses fiscales contribuent à la réalisation des objectifs poursuivis par chaque programme."

Certes ni l'exposé général du budget (1) ni la justification du budget général des dépenses ne font l'objet d'un vote mais l'adoption du budget général des dépenses par la Chambre des représentants leur confère une place éminente au regard de la responsabilité politique du Gouvernement.

L'article 11, § 1er, de la loi en projet prévoit que pour chaque pays, la stratégie de développement est définie dans des notes géographiques et précisée dans des notes sectorielles et thématiques. Les notes géographiques

(1) Selon l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'Etat précitées, "l'exposé général du budget contient notamment :

- 1° l'analyse et la synthèse des budgets;
- 2° un rapport économique;
- 3° un rapport financier;
- 4° une estimation pluriannuelle."

"donnent un aperçu des déboursements de la coopération internationale belge" et "précisent les objectifs de la coopération (...) et les instruments de l'aide publique au développement."

Selon l'article 13, alinéa 1er, en projet,

"Les notes stratégiques et les conventions générales servent de cadre de référence pour l'identification, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets dans les pays partenaires."

Outre que le contenu des notes stratégiques fera nécessairement double emploi avec le programme justificatif du budget général des dépenses qui se compose, en vertu de l'article 13 des lois sur la comptabilité de l'Etat précitées, "de notes exposant les lignes générales de la politique des départements", il y a lieu d'être attentif à ce que, en cas de contrariété entre ces notes et le programme justificatif, ce dernier doit nécessairement prévaloir dans la mesure où il se traduit dans le budget général des dépenses.

De surcroît, selon l'article 1er de l'avant projet de loi, celle-ci règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution, c'est-à-dire que le projet de loi adopté par la Chambre des représentants est transmis au Sénat qui peut éventuellement le modifier, alors qu'en vertu de l'article 74 de la Constitution, les budgets et les comptes de l'Etat ne peuvent être examinés et adoptés que par la Chambre des représentants.

.../...

Des actes et des décisions de nature essentiellement budgétaire vont ainsi successivement être soumis à des procédures qui sont difficilement compatibles avec la rationalisation du travail parlementaire mise en place par le Constituant en 1993.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi ont pour objet de donner aux actions entreprises un cadre pluriannuel, ainsi :

- selon l'article 10, aliéna 1er, de la loi en projet, le ministre peut conclure, en tenant compte des prévisions budgétaires et des prescriptions administratives, des conventions quinquennales en vue d'exécuter des programmes convenus avec des associations, parmi lesquelles figurent notamment, l'"Association pour la promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (APEFE)", le "Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en technische Bijstand (VVOB)" et les institutions universitaires et scientifiques;
- selon l'article 10, alinéa 2, le ministre peut conclure des conventions - dont la durée n'est pas précisée - avec d'autres institutions, associations sans but lucratif ou institutions "en vue de l'exécution de certains aspects de la coopération internationale belge";
- selon l'article 15 de la loi en projet, le ministre approuve les programmes ou programmes pluriannuels élaborés par chaque partenaire de la coopération non

.../...

gouvernementale, ces programmes comprenant "les modalités et mesures d'exécution des activités financées ...".

L'exposé des motifs est muet sur la méthode de programmation pluriannuelle de la coopération. On sait seulement que les programmes "se traduisent annuellement dans des plans d'action qui doivent être approuvés par le Ministre".

Les programmes pluriannuels risquent ainsi d'entrer en conflit avec le mécanisme des "estimations pluriannuelles" qui a été introduit dans les lois sur la comptabilité de l'Etat par la réforme de 1989. Cette quatrième partie de l'exposé général doit en effet permettre à la Chambre des représentants de situer le budget dans une perspective de moyen terme (1).

Bien plus, en confiant au ministre le pouvoir d'approuver des programmes pluriannuels et les tranches annuelles de ces programmes, l'avant-projet de loi substitue l'approbation ministérielle à celle qui revient à la Chambre des représentants, en vertu de l'article 174 de la Constitution dans le cadre de ses prérogatives budgétaires telles qu'elles sont précisées par les lois sur la comptabilité de l'Etat.

*

*

*

(1) BECKERS, op. cit., p. 53.

Compte tenu de l'importance des observations d'ordre général qui précèdent, le Conseil d'Etat a estimé ne pas devoir formuler des observations particulières.

Het om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet stuit op ernstige bezwaren, die van grondwettelijke en budgettaire aard zijn.

I.

1. Het onderhavige voorontwerp van wet heeft tot doel "het vastleggen door het Parlement van de krachtlijnen van het beleid inzake internationale samenwerking". In artikel 2 ervan wordt dat beleid omschreven als "het beleid en de acties van de Belgische Staat inzake gouvernementele, multilaterale en niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking". De gouvernementele samenwerking is een nieuwe benaming voor wat traditioneel aangemerkt werd als directe bilaterale samenwerking en de niet- gouvernementele samenwerking is een nieuwe benaming voor de indirecte bilaterale samenwerking. Onder multilaterale samenwerking verstaat men "het geheel van programma's en projecten gefinancierd door de Belgische Staat en uitgevoerd door een internationale organisatie, internationale instelling of multilateraal fonds die erkend worden als partner voor de multilaterale samenwerking" en "het geheel van Belgische bijdragen aan internationale organisaties, internationale instellingen of multilaterale fondsen voor hun ontwikkelingsprogramma's of -projecten".

Titel II en titel III hebben respectievelijk betrekking op de doelstellingen en de strategieën van de Belgische internationale samenwerking in al haar vormen.

.../...

Afdeling I van hoofdstuk II van titel III, met als opschrift "Concentratie van de gouvernementele samenwerking", bevat een geheel van bepalingen die betrekking hebben op enerzijds de geografische concentratie en anderzijds de keuze van de sectorale en sectoroverschrijdende thema's van de gouvernementele samenwerking. Hoofdstuk I van titel IV handelt over de instrumenten van die samenwerking.

Samengevat zal naar luid van artikel 5 de gouvernementele samenwerking gericht zijn op maximum vijftientig landen die gekozen worden op basis van veelvuldige criteria, waarvan de huidige lijst opgenomen is in de memorie van toelichting; de gouvernementele samenwerking heeft betrekking op een van de vijf in artikel 6 opgesomde sectoren, waar voor elk ervan permanent rekening wordt gehouden met de drie in artikel 7 genoemde sectoroverschrijdende thema's.

Het bestuur werkt voor elk land per sector en per thema strategienota's uit die door de minister worden goedgekeurd; die worden aan de twee Kamers toegezonden. Elke nota wordt om de vier jaar geëvalueerd en aangepast (artikel 11). Volgens artikel 12 "sluit de Belgische Staat met elk concentratieland een algemene samenwerkingsovereenkomst, die tot doel heeft de in onderling overleg bepaalde prioriteiten te verwezenlijken, hierbij rekening houdend met het ontwikkelingsbeleid van het concentratieland in kwestie en met de algemene doelstellingen van de Belgische internationale samenwerking ...". Die strategienota's en algemene overeenkomsten dienen als referentiekader voor de identificatie, de uitvoering en de evaluatie van de programma's en projecten in de partnerlanden. Op basis van die algemene

.../...

overeenkomsten bepaalt de minister na overleg met de autoriteiten van het partnerland de concrete programma's en projecten van de gouvernementele samenwerking (artikel 13).

De akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking behoren tot de categorie van de samenwerkingsakkoorden, die kunnen worden aangemerkt als echte internationale verdragen. Ze vertonen er immers de kenmerken van : enerzijds laten de vormvereisten waaraan voldaan moet zijn geen twijfel bestaan over de wil van de stellers ervan om ze te beschouwen als internationale verdragen; anderzijds is de inhoud ervan bindend - door te pogen samen te werken, gaan de partijen een "gedragsverplichting" aan - en bepaalbaar, waarbij het bepalen van de inhoud ervan in ruime mate afhangt van het aangaan van bijzondere schikkingen die de algemene samenwerkingsovereenkomst aanvullen en ze ten uitvoer brengen (1).

In het voorontwerp van wet wordt afbreuk gedaan aan de prerogatieven en bevoegdheden die krachtens artikel 167 van de Grondwet aan de Koning voorbehouden zijn, doordat het voorontwerp uitsluit dat akkoorden inzake ontwikkelings-samenwerking gesloten worden met andere landen dan die welke geselecteerd zijn, ook al zouden die andere landen voldoen aan de in artikel 5 opgesomde criteria, door het opleggen van de sectorale thema's waarop de samenwerking betrekking heeft en van de in aanmerking te nemen sectoroverschrijdende

(1) Over de aard van de bilaterale akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking, zie Ph. GAUTIER, La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement, R.B.D.I., 1986/1, blz. 234 tot 272.

thema's. In het voorontwerp van wet wordt binnen vooraf door de wetgevende macht vastgestelde grenzen de bevoegdheid afgebakend die inzonderheid aan de Koning toekomt om, onder de exclusieve verantwoordelijkheid van Zijn ministers, verdragen te sluiten die het Koninkrijk België in de internationale rechtsorde verbinden. Het beginsel van de scheiding der machten wordt zodoende geschonden, doordat de grondwettelijke rol van het Parlement in de regel beperkt is tot het instemmen of tot het weigeren in te stemmen met verdragen gesloten door de Koning (behoudens de gevallen van verdragen houdende overdracht, ruil of toevoeging van grondgebied), welke instemming vereist is opdat het verdrag uitwerking kan hebben in de internationale rechtsorde (1).

2. Benevens de onder 1 gemaakte opmerking dient te worden vastgesteld dat vele artikelen van het voorontwerp van wet een inmenging betekenen in de interne organisatie en werking van de uitvoerende macht. In sommige artikelen worden immers rechtstreeks aan de minister (2) bevoegdheden

(1) Ph. GAUTIER (op. cit, blz. 261 en volgende) merkt op dat onder de gelding van artikel 68 van de Grondwet, de algemene overeenkomsten inzake ontwikkelingssamenwerking in de praktijk niet ter instemming aan de Kamers werden voorgelegd omdat ze naar de mening van de Regering de Belgen niet individueel verbonden en de Staat niet bezwaarden; de controle door het Parlement op de bijzondere schikkingen werd uitgeoefend bij de stemming over de overeenstemmende begrotingskredieten. Sindsdien geldt dit niet meer, nu alle verdragen ter instemming moeten worden voorgelegd aan de Kamers, willen ze uitwerking hebben in de interne rechtsorde.

(2) Zie inzonderheid de artikelen 10, 11, § 1, 13, tweede lid, 14 en 15 van het voorontwerp.

verleend die normaal toekomen aan de Koning, terwijl andere artikelen zelfs zover gaan dat aan het bestuur precieze taken worden toevertrouwd (1). Bijzonder kenmerkend voor zulke bemoeiing is artikel 17, waarin de Koning ermee wordt belast "een interdepartementele werkgroep voor ontwikkelingssamenwerking" op te richten.

II.

1. Volgens de memorie van toelichting heeft het voorontwerp van wet tot doel "de doelstellingen van de Belgische internationale samenwerking, de wijze waarop de samenwerking zal worden georganiseerd, evenals de wijze waarop in de verbetering van haar werking, beheer en evaluatie wordt voorzien", te bepalen, inzonderheid, "het vastleggen door het Parlement van de krachtlijnen van het beleid inzake internationale samenwerking (dat) de continuïteit moet garanderen van het Belgisch beleid ter zake".

In verband met het bepalen van de inhoud van dat regeringsbeleid behelst het voorontwerp van wet het volgende :

- a) duidelijk de doelstellingen van de Belgische internationale samenwerking omlijnen, inzonderheid wat betreft de mensenrechten, de democratisering en "het beginsel van goed bestuur";

(1) Dit is het geval met artikel 11, § 1, tweede lid, en met de artikelen 14, 15 en 18.

- b) kiezen voor strategieën die gericht zijn op een geografische, sectorale en thematische concentratie, op basis van in het dispositief zelf van de ontworpen wet vervatte criteria, sectoren of thema's;
- c) voorzien in de instrumenten voor de Belgische internationale samenwerking, inzonderheid "de strategienota's" en de "algemene overeenkomsten" wanneer het gaat om de gouvernementele samenwerking, de programma's uitgewerkt in het kader van de multilaterale samenwerking en de programma's of meerjarenprogramma's uitgewerkt in het kader van de niet-gouvernementele samenwerking.

Die concepten zijn dezelfde als die welke de wetgever in het begrotingsrecht (1) gebruikt sinds de hervorming van de rijkscomptabiliteit in 1989.

Zo wordt in de artikelen 12 en 13 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, het volgende bepaald :

"Art. 12 De algemene uitgavenbegroting voorziet in en verleent machtiging voor de uitgaven, per programma, van de Diensten van algemeen bestuur van de Staat.

(1) M. DAERDEN en W. DUMAZY, Les finances publiques dans la nouvelle Belgique fédérale, Brussel, Labor, coll. Economie 2000, 1992, blz. 160; J. BECKERS, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, blz. 73 en 76; A. VAN de VOORDE en G. STIENLET, Le budget de l'Etat dans la Belgique fédérale, Points d'intersection avec les budgets des Communautés et des régions, Brussel, CEPESS, 1990, blz. 42.

De kredieten voor de programma's groeperen onderscheidenlijk de begrotingsmiddelen die betrekking hebben op de werkingskosten van de overheidsdiensten en op de doelstellingen van de activiteitenprogramma's.

De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning.

De algemene uitgavenbegroting wordt door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat.

Art. 13 De verantwoording van de algemene uitgavenbegroting is samengesteld uit nota's waarin de algemene beleidslijnen van de departementen worden uiteengezet, en, per organisatieafdeling, de toegewezen opdrachten en, per programma, de nagestreefde doelstellingen, alsook de aan te wenden middelen om deze te bereiken. Ze bevat daarenboven een uitsplitsing van de in artikel 11, tweede lid, bedoelde inventaris en preciseert aldus in welke mate fiscale uitgaven bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van elk programma."

Over de algemene toelichting op de begroting (1) en de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting wordt weliswaar niet gestemd, maar door de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting door de Kamer van Volksvertegenwoordigers spelen ze een belangrijke rol ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid van de Regering.

-
- (1) Volgens artikel 10 van de voormelde wetten op de Rijkscomptabiliteit bevat "de algemene toelichting op de begroting inzonderheid :
- 1° de ontleding en de synthese van de begrotingen;
 - 2° een economisch verslag;
 - 3° een financieel verslag;
 - 4° een meerjarenraming."

Artikel 11, § 1, van de ontworpen wet stelt dat voor elk land de ontwikkelingsstrategie bepaald wordt in geografische nota's en uitgewerkt wordt in sectorale en thematische nota's. De geografische nota's "geven een overzicht van de uitgaven van de Belgische internationale samenwerking" en "... een nadere omschrijving van de doelstellingen van de ... samenwerking en van de instrumenten van de openbare ontwikkelingshulp."

Het ontworpen artikel 13, eerste lid, bepaalt het volgende :

"De strategienota's en algemene overeenkomsten dienen als referentiekader voor de identificatie, uitvoering en evaluatie van de programma's en projecten in de partnerlanden."

Niet alleen zal de inhoud van de strategienota's noodzakelijkerwijs het programma ter verantwoording van de algemene uitgavenbegroting overlappen, welk programma krachtens artikel 13 van voormelde wetten op de Rijkscomptabiliteit samengesteld is uit "nota's waarin de algemene beleidslijnen van de departementen worden uiteengezet", maar bovendien moet duidelijk zijn dat in geval van tegenstelling tussen die nota's en het verantwoordingsprogramma dat programma noodzakelijkerwijs primeert inzoverre het tot uiting komt in de algemene uitgavenbegroting.

Bovendien wordt in artikel 1 van het voorontwerp van wet bepaald dat die wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, namelijk dat het door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde wetsontwerp overgezonden wordt aan de Senaat, die het eventueel

.../...

kan wijzigen, terwijl krachtens artikel 74 van de Grondwet de begrotingen en rekeningen van de Staat alleen door de Kamer van volksvertegenwoordigers mogen worden onderzocht en goedgekeurd.

Handelingen en beslissingen die hoofdzakelijk van budgettaire aard zijn, zullen aldus achtereenvolgens onderworpen zijn aan procedures die moeilijk bestaandbaar zijn met de in 1993 door de Grondwetgever tot stand gebrachte rationalisering van het parlementaire werk.

2. Verschillende bepalingen van het voorontwerp van wet hebben tot doel de aangevatte acties te doen passen in een meerjarig kader; aldus :

- kan de minister, volgens artikel 10, eerste lid, van de ontworpen wet, rekening houdend met de begrotingsvooruitzichten en de administratieve voorschriften, akkoorden afsluiten met een looptijd van vijf jaar, ter uitvoering van programma's waarover overeenstemming is bereikt met verenigingen, waaronder de Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking (VVOB) en de "Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (APEFE)" en de universitaire en wetenschappelijke instellingen;
- kan de minister, volgens artikel 10, tweede lid, akkoorden afsluiten - waarvan de duur niet gepreciseerd wordt - met andere organisaties, verenigingen zonder winstoogmerk of instellingen "ter uitvoering van bepaalde aspecten van de Belgische internationale samenwerking";

.../...

- keurt de minister, volgens artikel 15 van de ontworpen wet, de programma's of meerjarenprogramma's goed welke zijn uitgewerkt door elke partner van de niet-gouvernementele samenwerking, welke programma's "de uitvoeringsmodaliteiten en -maatregelen (bevatten) voor ...".

In de memorie van toelichting wordt niets gezegd over de wijze waarop het meerjarenprogramma voor samenwerking uitgestippeld wordt. Het is alleen bekend dat de programma's "jaarlijks vertaald worden in actieplannen die door de Minister dienen goedgekeurd te worden".

Daardoor zouden de meerjarenprogramma's in strijd kunnen komen met het mechanisme van de "meerjarenramingen" dat door de hervorming van 1989 is ingevoerd in de wetten op de Rijkscomptabiliteit. Dat vierde gedeelte van de algemene toelichting op de begroting moet de Kamer van volksvertegenwoordigers immers in staat stellen de begroting te doen passen in een middellange-termijnbenadering (1).

Meer nog, door aan de minister de bevoegdheid toe te kennen om meerjarenprogramma's en de jaarlijkse schijven ervan goed te keuren, wordt in het voorontwerp van wet de goedkeuring door de minister in de plaats gesteld van de goedkeuring die krachtens artikel 174 van de Grondwet toekomt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers in het kader van haar budgettaire prerogatieven zoals die gepreciseerd zijn in de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

*

* *

(1) BECKERS, op. cit., blz. 53.

Gelet op de belangrijkheid van de voorafgaande opmerkingen van algemene aard, heeft de Raad van State gemeend geen bijzondere opmerkingen te moeten maken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN