

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.046/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2006 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2006, van advies te dienen over een voorontwerp van "kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking", heeft op 7 september 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, die dan nog, gelet op het tijdstip dat om advies is verzocht, slechts door een beperkt aantal magistraten kunnen worden behandeld, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*
* *

BEVOEGDHEID

De bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking in de huidige stand van het grondwettelijk recht is reeds uitvoerig onderzocht en besproken in de adviezen die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 2 december 2003 in verenigde kamers heeft gegeven. Zoals in die adviezen is uiteengezet bestaat er inzake het ontwikkelingsbeleid thans een parallelle bevoegdheid, waarbij "de federale overheid beschikt over die bevoegdheid in het algemeen, terwijl de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid hebben m.b.t. de aangelegenheden die tot hun materiële

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan, in dit geval voornamelijk met de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgever en de uitvoerende macht.

bevoegdheid behoren" ⁽²⁾. Voorts wees de Raad van State er op dat de gemeenschappen en gewesten zich bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking moeten laten leiden door het evenredigheidsbeginsel en "de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking niet mogen dwarsbomen" ⁽³⁾.

Artikel 3, § 1, tweede lid, 3°, van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet legt dan ook terecht het uit bevoegdheidsoogpunt noodzakelijke verband tussen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking en "de verschillende domeinen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn". Het is immers enkel in die domeinen dat de concrete Vlaamse initiatieven inzake ontwikkelingssamenwerking mogen worden ondernomen. Het verdient aanbeveling, om alle twijfel dienaangaande uit te sluiten, ook in artikel 9 van het ontwerp andermaal te specificeren dat het gevoerde beleid wordt geconcentreerd "(...) in een beperkt aantal sectoren die behoren tot de aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn". Voor het overige is het ontworpen decreet dermate algemeen geformuleerd dat het bevoegdheidsconform kan en moet uitgelegd worden bij zijn nadere uitvoering.

RECHTSGROND

1. Het ontwerp beoogt een kaderdecreet te zijn, dat grotendeels is beperkt tot het uitzetten van de grote lijnen en algemene beginselen en doelstellingen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking en van de algemene voorwaarden waaronder en de specifieke vormen waarin die samenwerking mag plaats vinden. De memorie van

⁽²⁾ Advies 36.040/VR/3 van 2 december 2003, over een voorontwerp van decreet "betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen", *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, nr. 2098/1, 34; advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003, over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking", *Parl. St. Vl. Parl.* 2003-04, 2099/1, 43. Zie ook J. VELAERS, "«In foro interno et in foro externo» : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten", in *Internationale betrekkingen*, F. JUDO en G. GEUDENS (eds), Gent, De Boeck & Larcier, 2006, (3) 72-86.

⁽³⁾ Advies 36.040/VR/3 van 2 december 2003, *l.c.*, 35-36; advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003, *l.c.*, 44.

toelichting vat het samen als "de visie, doelstellingen, criteria, instrumenten en evaluatiemechanismen". Diezelfde memorie van toelichting noemt het ontwerp een "overkoepelend kader" dat "een signaal (wil) geven" ⁽⁴⁾. Het ontwerp houdt voorts rekening met het bestaan van drie decreten van 2 april 2004 waarin de decreetgever reeds in specifieke domeinen is opgetreden (de ontwikkelingseducatie, de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en de microfinanciering) en die thans "op een eenvoudige manier (worden) geïntegreerd binnen dit kaderdecreet".

De stellers van het ontwerp hebben, wellicht precies om reden van de beschreven uitgangspunten, uit het oog verloren dat in een normatieve tekst uitsluitend rechtsregels thuishoren, ook al hebben zij een signaalfunctie en ook al houden zij verband met "visie", "doelstellingen" of andere algemene principes. Meerdere bepalingen van het ontwerp die naar hun onderwerp in beginsel wel normatief van aard kunnen zijn, zijn evenwel zo algemeen geformuleerd dat de precieze draagwijdte ervan niet meer duidelijk is. Deze bepalingen missen de scherpheid en de helderheid eigen aan een normatieve tekst. Beleidsverklaringen of bepalingen met een louter programmatorische draagwijdte die de rechtsorde niet wijzigen en bepalingen waarin enkel doelstellingen van de ontworpen regeling worden omschreven worden beter in de memorie van toelichting geïntegreerd, of geherformuleerd op een wijze dat hun normatieve inhoud duidelijk tot uitdrukking komt.

De tekst van het ontwerp zou vanuit dit oogpunt aan een grondige herziening onderworpen moeten worden.

2. Het eigene aan een kaderdecreet is dat het zich grotendeels beperkt tot het bieden van een rechtsgrond voor het uitwerken van een beleid door de Vlaamse Regering, zonder zelf de inhoudelijke krachtlijnen van dat beleid in elk detail vast te stellen. Het ontwerp verschilt evenwel van wat traditioneel een kaderdecreet wordt genoemd, omdat niet altijd een normatieve opdracht aan de Vlaamse Regering wordt verleend.

⁽⁴⁾ In de memorie van toelichting wordt nog uiteengezet, dat het ontwerp van decreet een kader tot stand beoogt te brengen voor de uitvoering van het Vlaamse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Het ontworpen decreet biedt "een basis voor de verdere uitbouw" van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking en er wordt "ruimte gelaten om verder specifiek regelingen uit te werken voor de financiering van andere indirecte actoren en multilaterale organisaties en het nemen van noodhulpinitiatieven".

Typerend voor de hiervoor in opmerking 1 aangegeven onduidelijkheid is het geregeld gebruik van de term "Vlaamse overheid", die in zijn vaagheid nietszeggend is en de bepalingen waarin zij voorkomt dan ook onwerkbaar maakt.

Volgens de gemachtigde werd oorspronkelijk het begrip "Vlaamse Regering" gebruikt, maar na overleg met de parlementaire fracties, die bezorgd waren voor het behouden van een bevoegdheid van het Vlaams Parlement terzake, werd dan voor de neutralere term "Vlaamse overheid" gekozen.

Aldus worden de ontworpen bepalingen waarin "Vlaamse overheid" te lezen staat, nodeloos herleid tot een louter programmatorische verklaring. Immers, de bevoegdheid van het Vlaams Parlement om bij decreet te regelen gaat door een eventuele delegatiebepaling aan de regering niet verloren, aangezien de decreetgever in een later stadium een bevoegdheid die hij heeft gedelegeerd opnieuw zelf kan uitoefenen door de delegatiebepaling te wijzigen of op te heffen. Daarentegen is de onbepaalde en in de bijzondere wetten onbekende term "Vlaamse overheid" niet voldoende nauwkeurig om aanvaardbaar te zijn als de uitdrukkelijke delegatie aan de regering zoals vereist bij artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het verdient dan ook aanbeveling dat het orgaan dat of de organen die zijn bedoeld met "Vlaamse overheid" precies worden opgegeven en dat alleszins de Vlaamse Regering daar wordt vermeld waar de stellers haar beogen te machtigen bij uitvoeringsbesluit normerend op te treden ⁽⁵⁾.

3. Uit het ontwerp, in het bijzonder uit de artikelen 7, § 2, en 12 ervan, blijkt dat de vormen van ontwikkelingssamenwerking het voorwerp moeten uitmaken van een overeenkomst tussen Vlaanderen en het partnerland.

⁽⁵⁾ Dat zulks niet altijd het geval is waar de term Vlaamse overheid voorkomt, blijkt onder meer uit de artikelen 15 tot 17, die enkel beogen de reeds bestaande regelingen van de decreten van 2 april 2004 in herinnering te brengen.

De ruimte om dergelijke overeenkomsten te sluiten wordt beperkt door de keuze van de partnerlanden (artikel 6 van het ontwerp) en door het principe van de sectorale afbakening (artikel 9 van het ontwerp). Het ontwerp laat de keuze van de partnerlanden aan de Vlaamse Regering over, maar preciseert niets méér met betrekking tot de wijze waarop de sectorale afbakening geschiedt dan dat de sectoren worden gekozen "in overleg met het partnerland en in overeenstemming met de principes en voorwaarden, vermeld in de artikelen 4 en 5". De Raad van State kan dan ook slechts herinneren aan de prerogatieven die de regering put uit artikel 167 van de Grondwet om de verdragen te sluiten. Dit grondwettelijk prerogatief mag niet in het gedrang worden gebracht door de wijze waarop de keuze van de sectoren gebeurt, gelet op de daaruit voortvloeiende beperking van de regering om akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking met andere landen te sluiten ⁽⁶⁾.

4. De artikelen 14, tweede lid, 15, tweede lid, en 19, tweede lid, hebben betrekking op de voorwaarden voor de financiering en laten het volledig over aan de "Vlaamse overheid" om de criteria voor de financiering te bepalen. De afdeling wetgeving gaat er van uit dat de stellers alleszins in deze bepalingen de Vlaamse Regering hebben bedoeld (zie ook opmerking 2). Ook al is het ontwerp een kaderdecreet, om verenigbaar te zijn met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, zou het ontwerp niet enkel het woord "overheid" moeten vervangen door "regering" (zie hiervoor), maar ook met een grotere nauwkeurigheid moeten bepalen op grond van welke criteria de financiering kan worden toegekend.

5. Luidens artikel 6 van het ontwerp "gebeurd" (lees: gebeurt) de bepaling van de landenkeuze door de Vlaamse Regering en wordt zij vermeld in de beleidsnota of de beleidsbrief. Die laatstgenoemde documenten zijn geen normatieve teksten, zodat de beslissing van de landenkeuze hoe dan ook eveneens formeel bij besluit zal dienen te worden geregeld.

⁽⁶⁾ Zie reeds het advies 27.457/4 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gegeven op 30 maart 1998, over een voorontwerp van wet "betreffende de Belgische internationale samenwerking", *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1791/1, 32.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

G. VAN HAEGENDOREN