

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.545/4
DU 18 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Coopération au Développement, le 4 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 20 janvier 2010 ^(*), sur un avant-projet de loi "relative à la Coopération au développement belge", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 4 décembre 2009.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

I. L'avant-projet de loi à l'examen tend à remplacer la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge.

Lorsqu'elle fut saisie de l'avant-projet qui, ultérieurement, a débouché sur l'adoption de la loi du 25 mai 1999 précitée, la section de législation du Conseil d'État a, dans l'avis 27.457/4, donné le 30 mars 1998, estimé que cet avant-projet se heurtait à de sérieuses objections, d'ordre constitutionnel et budgétaire ¹.

Plusieurs objections analogues peuvent être opposées au présent avant-projet de loi :

1. Dans l'observation I, 1, de l'avis L. 27.457/4, la section de législation avait relevé ce qui suit :

"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 ².

(¹) *Doc. parl.*, Chambre, n/ 1791/1, 1998-1999, pp. 31 à 36.

(²) *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Sur la nature des accords bilatéraux de coopération au développement, voir Ph. GAUTIER, La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement, R.B.D.I. 1986/1, pp. 234 à 272.

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 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 ³.

Une observation analogue vaut pour l'avant-projet de loi à l'examen, en tant que :

- a) d'une part, il prévoit la "concentration" de la coopération bilatérale directe sur un maximum de dix-huit pays sélectionnés à cette fin et sur divers thèmes sectoriels ⁴;
- b) d'autre part, il soumet les contributions dans les "pays post-conflit" à l'adoption d'une décision déterminant "dans quel pays et pour quelle durée on intervient" ⁵.

2. Dans l'observation I, 2, de l'avis 27.457/4, la section de législation avait aussi constaté qu'un certain nombre de dispositions de l'avant-projet dont elle était saisie s'immisçaient dans l'organisation et le fonctionnement internes de l'exécutif, notamment en attribuant directement au ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi.

⁽³⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : 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'État, le contrôle du Parlement s'exerçant, à l'égard des arrangements particuliers, lors du vote des crédits budgétaires correspondants.

⁽⁴⁾ Articles 16, 18 et 19 de l'avant-projet.

⁽⁵⁾ Article 31 de l'avant-projet.

Une observation analogue vaut pour les dispositions suivantes de l'avant-projet de loi à l'examen :

- a) l'article 2, 1/, en tant qu'il définit la "coopération au développement belge" en renvoyant à l'existence d'"instruments qui relèvent de la responsabilité du membre du gouvernement qui a la coopération au développement belge dans ses attributions";
- b) les articles 21, 33, 34 et 37, en tant qu'ils chargent le ministre de transmettre divers notes ou rapports au Parlement.

L'article 31 s'expose aussi à critique en ce qu'il attribue un pouvoir réglementaire au conseil des ministres. Mais sans doute les auteurs du texte veulent-ils dire que le pouvoir en question est exercé par le Roi, agissant par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

3. Dans l'observation II, 1, de l'avis 27.457/4, la section de législation s'était interrogée sur le lien entre, d'une part, les dispositions qui, dans l'avant-projet dont elle était saisie, portaient sur l'établissement de notes stratégiques et, d'autre part, les dispositions, figurant aux articles 10, 12 et 13 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnés le 17 juillet 1991, relatives à l'exposé général du budget et à la justification du budget général des dépenses. La section de législation avait notamment observé ceci :

"Certes ni l'exposé général du budget ⁶ 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.

(...)

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'État précitées, "de

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Selon l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'État 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".

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 1^{er} 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'État 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".

Une observation analogue vaut pour l'avant-projet de loi à l'examen, en tant qu'il prévoit l'établissement et la transmission au Parlement d'une "note stratégique de la coopération bilatérale directe avec les pays partenaires"⁷ et d'une "note stratégique de la politique à mener dans le cadre de (l'article 33)"^{8 9}.

II. En outre, force est de constater que le texte soumis au Conseil d'État est conçu et rédigé en des termes qui manquent généralement du minimum de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert une loi.

(7) Article 21 de l'avant-projet.

(8) Article 33 de l'avant-projet.

(9) L'observation revêt une acuité encore plus particulière depuis que la loi-programme du 24 décembre 2002 a complété l'article 10 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, par un 6/ dont il résulte que l'exposé général du budget doit contenir "une note de solidarité, dans laquelle le gouvernement explique quelles mesures il prévoit en vue d'atteindre, selon un calendrier de croissance maintenue et annuelle, au plus tard à partir de 2010, 0,7 p.c. du revenu national brut pour les moyens affectés à l'aide au développement officielle belge, selon les critères établis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE".
Notons encore que les articles 46, 48 et 50 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral contiennent des dispositions analogues à celles figurant aux articles 10, 12 et 13 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991. Sur l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 précitée, voir ses articles 133 et 134.

Ainsi, de très nombreuses dispositions - en particulier celles qui figurent aux articles 3 à 15, 17, 20, 28, 29, 35 et 36 - sont libellées, non pas sous la forme de véritables règles de droit, mais plutôt comme de simples déclarations d'intention dont on ne décèle pas quelle est ou pourrait être la portée juridique exacte.

Dans la même perspective, il convient d'observer que de multiples dispositions de l'avant-projet sont formulées en ce sens que des obligations sont imposées à "la coopération au développement belge", laquelle expression désigne, selon l'article 2, 1/, "la politique et les actions en matière de coopération au développement via des canaux bilatéraux directs, multilatéraux et bilatéraux indirects et via d'autres instruments, qui relèvent de la responsabilité du membre du gouvernement qui a la coopération au développement belge dans ses attributions". Le texte de l'avant-projet étant formulé de la sorte, l'on n'aperçoit pas de manière précise, pour chacune des dispositions qui imposent des obligations à "la coopération au développement belge", à qui incombe concrètement le respect de l'obligation dont il s'agit.

Le Conseil d'État remarque aussi que l'avant-projet est particulièrement défectueux quant au régime juridique des interventions financières qu'il prévoit. Ainsi par exemple, il ressort de l'article 2, 6/, que le financement de la coopération bilatérale indirecte se fait "sur la base d'un système réglementaire de subventions ou d'une convention" ¹⁰, et, en ce qui concerne la coopération multilatérale, l'article 22 fait état de l'octroi de "contributions volontaires", mais l'avant-projet ne dit mot des divers aspects du régime juridique de ces interventions financières.

⁽¹⁰⁾ Pour une critique de l'octroi de subventions par voie de convention, voir les avis 45.364/4, donné le 19 novembre 2008, sur un avant-projet de décret "fixant les conditions d'agrément et organisant les guichets de l'énergie" et 45.948/4, donné le 3 mars 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n/ 692/1, pp. 47-73).

Il y a encore lieu de noter que plusieurs habilitations que l'avant-projet envisage de donner au Roi sont excessivement larges. Ainsi en va-t-il, en particulier, des habilitations que contiennent les articles 26, 27, 30, 31 ¹¹ et 37.

Enfin, il ne peut être perdu de vue que d'autres textes de nature législative règlent la coopération au développement. L'on pense, notamment, aux articles 47 à 55 de la loi-programme du 24 décembre 1993, à la loi du 7 février 1994 pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect des droits de l'homme, à la loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération technique belge" sous la forme d'une société de droit public, à la loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la Société belge d'investissement pour les pays en développement et modifiant la loi du 21 décembre 1998 précitée, et à la loi du 14 juin 2005 relative au suivi de l'action gouvernementale en ce qui concerne les objectifs du millénaire pour le développement. Plusieurs dispositions de ces lois - en particulier celles qui font référence à des dispositions déterminées de la loi du 25 mai 1999 précitée - doivent être adaptées pour tenir compte de la loi en projet. De manière plus générale, il convient d'examiner de manière systématique comment la loi en projet est appelée à se combiner avec les diverses dispositions législatives citées et, là où c'est nécessaire, d'adapter, soit celles-ci, soit la loi en projet, de manière à éviter toute contradiction ou incohérence et tout double emploi.

En conclusion, le texte en projet doit être fondamentalement revu.

⁽¹¹⁾ L'habilitation que contient cette disposition est donnée au Conseil des ministres. Sans doute les auteurs du texte veulent-ils dire que la compétence en question est exercée par le Roi, agissant par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Voir encore sur ce point l'observation I, 2, ci-dessus.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	G. DELANNAY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.545/4
VAN 18 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 4 december 2009 door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 20 januari 2010 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking", heeft het volgende advies gegeven :

(*) Bij e-mail van 4 december 2009.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Het voorliggende voorontwerp van wet beoogt de vervanging van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

Toen de afdeling Wetgeving van de Raad van State verzocht is om een advies te geven over het voorontwerp dat uiteindelijk geleid heeft tot de goedkeuring van de voornoemde wet van 25 mei 1999, heeft in advies 27.457/4, gegeven op 30 maart 1998, geoordeeld dat dat voorontwerp stuitte op ernstige bezwaren, die van grondwettelijke en budgettaire aard zijn ¹.

Een aantal soortgelijke bezwaren kan ingebracht worden tegen het voorliggende voorontwerp van wet :

1. In opmerking I, 1, van advies L. 27.457/4, heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld :

"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

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 1791/1, 31 tot 36.

schikkingen die de algemene samenwerkingsovereenkomst aanvullen en ze ten uitvoer brengen ².

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 ontwikkelingssamenwerking 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 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" ³.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het thans voorliggende voorontwerp van wet, in zoverre :

- a) het enerzijds voorziet in "concentratie" van de directe bilaterale samenwerking op maximaal achttien landen die met dat doel zijn geselecteerd, welke samenwerking gericht is op verschillende sectorale thema's ⁴;

⁽²⁾ Voetnoot 1 van het voornoemde advies : Over de aard van de bilaterale akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking, zie Ph. GAUTIER, La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement, RBDI, 1986/1, blz. 234 tot 272.

⁽³⁾ Voetnoot 2 van het voornoemde advies : 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.

⁽⁴⁾ Artikelen 16, 18 en 19 van het voorontwerp.

- b) het anderzijds de bijdragen in "post-conflictlanden" koppelt aan een beslissing waarmee bepaald wordt "in welk land en voor welke duur (...) wordt tussengekomen" ⁵.

2. In opmerking I, 2, van advies 27.457/4 had de afdeling Wetgeving eveneens vastgesteld dat een bepaald aantal bepalingen van het voorontwerp waarover zij advies diende te geven, een inmenging betekenden in de interne organisatie en werking van de uitvoerende macht, onder meer doordat rechtstreeks aan de minister bevoegdheden verleend werden die normaal toekomen aan de Koning.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de volgende bepalingen van het voorliggende voorontwerp van wet :

- a) artikel 2, 1/, in zoverre daarin "de Belgische Ontwikkelingssamenwerking" gedefinieerd wordt onder verwijzing naar het bestaan van "instrumenten die vallen onder de verantwoordelijkheid van het regeringslid dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking onder zijn bevoegdheid heeft";
- b) de artikelen 21, 33, 34 en 37, in zoverre die de minister opdragen onderscheiden nota's of verslagen te bezorgen aan het parlement.

Artikel 31 stuit ook op kritiek aangezien het een regelgevende bevoegdheid verleent aan de Ministerraad. De stellers van de tekst bedoelen wellicht dat die bevoegdheid door de Koning wordt uitgeoefend, via een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

3. In opmerking II, 1, van advies 27.457/4 had de afdeling Wetgeving zich vragen gesteld over het verband tussen, enerzijds, de bepalingen die in het voorontwerp waarover zij advies diende uit te brengen, betrekking hadden op het opstellen van strategienota's en, anderzijds, de bepalingen in de artikelen 10, 12 en 13 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, aangaande de algemene toelichting

⁽⁵⁾ Artikel 31 van het voorontwerp.

op de begroting en de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting. De afdeling Wetgeving had inzonderheid het volgende gesteld :

"Over de algemene toelichting op de begroting⁶ 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.

(...)

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 in zoverre 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 bestaande zijn met de in 1993 door de Grondwetgever tot stand gebrachte rationalisering van het parlementaire werk."

Een soortgelijke opmerking geldt voor het voorliggende voorontwerp, in zoverre daarin voorzien wordt in het opstellen en het aan het parlement bezorgen van een

⁽⁶⁾ Voetnoot 1 in het voornoemde advies : 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."

"strategienota van de directe bilaterale samenwerking met de partnerlanden"⁷ en een "een strategienota over inzake het in het kader van dit artikel te voeren beleid (artikel 33)"^{8 9}.

II. Voorts valt op te merken dat de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd, geconcipieerd en gesteld is in bewoordingen die over het algemeen geen minimum aan helderheid, nauwkeurigheid en consequentie bieden zoals een wet die vereist.

Aldus zijn talrijke bepalingen - in het bijzonder die vervat in de artikelen 3 tot 15, 17, 20, 28, 29, 35 en 36 - niet gesteld als echte rechtsregels, maar eerder als loutere intentieverklaringen, waaruit niet kan worden afgeleid wat de exacte juridische draagwijdte ervan is of zou kunnen zijn.

In diezelfde gedachtengang moet worden opgemerkt dat heel wat bepalingen van het voorontwerp zodanig zijn gesteld dat ze verplichtingen opleggen aan de "Belgische ontwikkelingssamenwerking", welke term volgens artikel 2, 1/, betrekking heeft op "het beleid en de acties inzake ontwikkelingssamenwerking via directe bilaterale, multilaterale en indirecte bilaterale kanalen en via andere instrumenten die vallen onder de verantwoordelijkheid van het regeringslid dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking onder zijn bevoegdheid heeft". Zoals de tekst van het

(7) Artikel 21 van het voorontwerp.

(8) Artikel 33 van het voorontwerp.

(9) De opmerking is des te pertinenter sedert de programmawet van 24 december 2002 artikel 10 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, heeft aangevuld met een onderdeel 6/, waaruit blijkt dat de algemene toelichting op de begroting "een solidariteitsnota (moet bevatten), waarin de regering verduidelijkt welke maatregelen zij voorziet opdat, volgens een jaarlijks volgehouden stijging, de middelen die worden ingezet voor de Belgische officiële ontwikkelingshulp, in overeenstemming met de richtsnoeren van het Comité voor ontwikkelingshulp van de OESO, uiterlijk vanaf 2010 ten minste 0,7 % van het Bruto Nationaal Inkomen zullen bedragen."

Voorts zij erop gewezen dat de artikelen 46, 48 en 50 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat analoge bepalingen bevatten als die welke vervat zijn in de artikelen 10, 12 en 13 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Wat betreft de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 22 mei 2003, zie de artikelen 133 en 134 ervan.

voorontwerp is gesteld, kan niet exact worden uitgemaakt, voor elk van de bepalingen die verplichtingen opleggen aan "de Belgische ontwikkelings-samenwerking", voor wie de naleving van die verplichting concreet geldt.

De Raad van State merkt ook op dat het voorontwerp bijzonder gebrekkig is wat betreft het juridische stelsel van de financiële tegemoetkomingen waarin het voorziet. Zo bijvoorbeeld blijkt uit artikel 2, 6/, dat de financiering van de indirecte bilaterale samenwerking geschiedt "op basis van een reglementair stelsel van subsidiëring of op basis van een overeenkomst ¹⁰", en wordt, wat betreft de multilaterale samenwerking, in artikel 22 melding gemaakt van "vrijwillige bijdragen", terwijl in het voorontwerp niets wordt gezegd over de verschillende aspecten van het juridische stelsel van die financiële tegemoetkomingen.

Voorts behoort erop gewezen te worden dat verscheidene machtigingen die het voorontwerp aan de Koning beoogt te geven, veel te ruim zijn. Dat geldt meer in het bijzonder voor de machtigingen in de artikelen 26, 27, 30, 31 ¹¹ en 37.

Tot slot mag niet uit het oog verloren worden dat andere teksten van wetgevende aard de ontwikkelingssamenwerking regelen. Men denke, inzonderheid aan de artikelen 47 tot 55 van de programmawet van 24 december 1993, de wet van 7 februari 1994 om het beleid van ontwikkelingssamenwerking te toetsen aan de eerbied voor de rechten van de mens, de wet van 21 december 1998 tot oprichting van de "Belgische Technische Coöperatie" in de vorm van een vennootschap van publiek recht, de wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en tot wijziging van de voornoemde wet van 21 december 1998, en aan de wet van 14 juni 2005 betreffende de follow-up van het optreden van de regering

(10) Voor een kritische beschouwing over de toekenning van subsidies door middel van overeenkomsten, zie advies 45.364/4, gegeven op 19 november 2008, over een voorontwerp van decreet "fixant les conditions d'agrément et organisant les guichets de l'énergie" en advies 45.948/4, gegeven op 3 maart 2009, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van 30 april 2009 "relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques" (*Doc. Parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, nr. 692/1, 47 - 73).

(11) De machtiging in deze bepaling wordt verleend aan de Ministerraad. De stellers van de tekst bedoelen wellicht dat de bevoegdheid waarvan sprake uitgeoefend wordt door de Koning, via een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Zie voorts wat dat aspect betreft opmerking I, 2, hiervoren.

op het stuk van de Millenniumdoelstellingen inzake ontwikkeling. Verschillende bepalingen van die wetten - inzonderheid die waarin verwezen wordt naar welbepaalde bepalingen van de voornoemde wet van 25 mei 1999 - moeten worden aangepast teneinde rekening te houden met de ontworpen wet. Meer in het algemeen behoort systematisch te worden onderzocht hoe de ontworpen wet in onderling verband gelezen moet worden met de onderscheiden aangehaalde wetsbepalingen en moeten daar waar nodig, ofwel die wetsbepalingen, ofwel de ontworpen wet worden aangepast, teneinde elke mogelijke tegenstrijdigheid, incoherentie of overlapping te vermijden.

De slotsom is dan ook dat de ontworpen tekst grondig herzien moet worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
	G. DELANNAY,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY