



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.191/4
du 3 mai 2017

sur

un avant-projet
d'ordonnance-cadre 'relative à
la coopération bruxelloise au
développement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.191/4
van 3 mei 2017

over

een voorontwerp van
kaderordonnantie 'betreffende
de Brusselse
ontwikkelingssamenwerking'

Le 22 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 5 mai 2017 ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance-cadre 'relative à la coopération bruxelloise au développement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2017.

^(*) Par courriel du 24 mars 2017.

*

Op 22 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 5 mei 2017 ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van kaderordonnantie 'betreffende de Brusselse ontwikkelingssamenwerking'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2017.

^(*) Bij e-mail van 24 maart 2017.

*

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

1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet – en particulier celles qui figurent aux articles 3 à 7, 9, § 2, et 22 – sont libellées, non pas sous la forme de véritables règles de droit, mais plutôt comme de déclarations d'intention dont la section de législation ne décèle pas quelle est ou pourrait être la portée juridique exacte, à défaut d'être énoncées en termes de droits et d'obligations. De telles déclarations d'intention, quelque importantes qu'elles sont aux yeux de leur auteur n'ont pas leur place dans un texte qui, telle l'ordonnance en projet, est destiné à avoir une portée normative. Par conséquent, à défaut de pouvoir les formuler de manière à leur donner un contenu juridique¹, elles doivent plutôt faire l'objet d'une résolution adoptée par le Parlement.

Par ailleurs, quelques dispositions – en particulier celles qui figurent aux articles 8, 9, § 1^{er}, et 10 – n'ont d'autre objet que d'énoncer des principes à appliquer lors de l'adoption, chaque année, du budget de la Région de Bruxelles-capitale. Compte tenu du principe de l'annualité budgétaire – que consacrent l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' –, de telles dispositions ne peuvent lier le Parlement lorsqu'il vote le budget pour une année déterminée. Elles ne s'analysent, en réalité, que comme l'expression d'un engagement politique. Elles n'ont, de ce fait, pas non plus leur place dans l'ordonnance en projet.

2. Outre ce qui vient d'être dit, force est de constater que, pour une part importante, le texte soumis au Conseil d'État est conçu et rédigé en des termes qui manquent de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un texte destiné à avoir une portée normative.

Ainsi, l'avant-projet est en défaut de fixer avec le minimum de précision requis l'objet exact de divers types de mesures qu'il prévoit et le régime juridique qui est destiné à s'y appliquer.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la section de législation relève à cet égard que les dispositions figurant aux articles 16 à 19, 23 à 26 et 28, § 1^{er}, sont particulièrement lacunaires. Il convient d'ajouter que les habilitations que deux de ces dispositions – les articles 16 et 19 – donnent au Gouvernement en vue de déterminer les règles applicables sont excessivement larges.

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis 41.046/1/V donné le 7 septembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 22 juin 2007 'inzake ontwikkelingssamenwerking' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1033/001, pp. 27-33).

Il importe de souligner que l'imprécision de l'avant-projet est telle qu'en l'état, celui-ci ne donne pas toutes garanties quant au point de savoir s'il s'inscrit strictement dans le cadre des compétences de la Région de Bruxelles-capitale en matière de coopération au développement, lesquelles compétences sont limitées à la coopération au développement qui est menée spécifiquement dans les matières – la politique de l'environnement, par exemple – de compétence régionale et ne peuvent porter atteinte à la compétence générale de l'autorité fédérale en matière de coopération au développement ².

3. Il ne saurait être exclu que la politique de coopération au développement que l'avant-projet se propose d'encadrer se traduise sur le terrain, à l'initiative du Gouvernement, par des accords de coopération au développement qui pourront être qualifiés de véritables traités internationaux. Ils en présentent, en effet, généralement 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 ³.

Or, en ce qui concerne la coopération internationale des Régions, l'article 167, § 3, de la Constitution prévoit que ce sont les gouvernements de région qui concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement, ces traités n'ayant d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

Par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs serait méconnu si, par l'adoption d'une ordonnance, le pouvoir législatif se donnait pour objet de contenir les prérogatives du Gouvernement dans des limites fixées à l'avance. Lorsqu'il agit par voie d'ordonnance, comme cela vient d'être énoncé, le rôle constitutionnel du Parlement se limite à donner ou à refuser de donner assentiment aux traités que le Gouvernement a conclus.

Au regard de ces principes, l'article 11 de l'avant-projet ne saurait être admis en ce qu'il aboutit à prévoir dans un texte législatif, plutôt que dans une résolution, que « [la] coopération bruxelloise au développement concentre ses efforts en matière de coopération gouvernementale dans un nombre limité de pays prioritaires » ⁴ et fixe *a priori* les critères du choix à opérer à cette fin.

² Sur la répartition des compétences en matière de coopération au développement, voir l'avis 36.040/VR donné le 2 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 2 avril 2004 'relatif au microfinancement dans les pays en voie de développement au moyen de l'octroi d'une garantie à des fonds de développement' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2098/1, pp. 27 et sv.) et l'avis 36.064/VR donné le 2 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes du 2 avril 2004 'relatif à la politique en matière de conventions de coopération communale au développement' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2099/1, pp. 35 et sv.).

³ 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 et sv.

⁴ Selon la note aux membres du Gouvernement, « la politique bruxelloise se concentrera sur un nombre maximum de trois pays dans lesquels elle est active ».

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

Vu l'importance des observations qui ont été formulées⁵, il n'a pas été examiné plus avant.

*

⁵ Lesquelles s'inspirent largement d'observations analogues faites dans l'avis 41.046/1/V donné le 7 septembre 2006 sur l'avant-projet devenu le décret-cadre de la Communauté et de la Région flamandes du 22 juin 2007 'relatif à la coopération au développement' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1033/1, pp. 27 et sv.), l'avis 51.798/2/V donné le 5 septembre 2012 sur l'avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 'relative à la coopération au développement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, pp. 51 et sv.), l'avis 59.812/4 donné le 19 septembre 2016 sur un avant-projet de décret conjoint de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Commission communautaire française 'relatif à la coopération au développement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 771/1, pp. 15-16) et l'avis 59.822/4 donné le 19 septembre 2016 sur un avant-projet de décret conjoint de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Commission communautaire française 'relatif à la coopération au développement, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 772/1, pp. 15-16).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Verschillende bepalingen van het voorontwerp – in het bijzonder die welke vervat zijn in de artikelen 3 tot 7, 9, § 2, en 22 staan – zijn niet gesteld in de vorm van echte rechtsregels, maar veeleer als intentieverklaringen, waaruit de afdeling Wetgeving niet kan afleiden wat de exacte juridische draagwijdte ervan is of zou kunnen zijn, aangezien ze niet als rechten en verplichtingen geformuleerd zijn. Hoe belangrijk dergelijke intentieverklaringen voor de steller ervan ook mogen zijn, ze horen niet thuis in een tekst, zoals de ontworpen ordonnantie, waarvan het de bedoeling is dat die regelgevende kracht heeft. Indien ze niet aldus geformuleerd kunnen worden dat ze een juridische inhoud krijgen,¹ moeten ze bijgevolg veeleer in de vorm van een resolutie door het parlement aangenomen worden.

Voorts zijn er enkele bepalingen – in het bijzonder die welke vervat zijn in de artikelen 8, 9, § 1, en 10 – die alleen tot doel hebben principes te formuleren die toegepast moeten worden bij de jaarlijkse goedkeuring van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Gelet op het beginsel van de annaliteit van de begroting – neergelegd in artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ en in artikel 3 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ – kunnen dergelijke bepalingen het Parlement niet binden wanneer het de begroting voor een bepaald jaar goedkeurt. In feite komen ze neer op de uitdrukking van een politiek engagement. Daardoor horen ze evenmin in de ontworpen ordonnantie thuis.

2. Bovenop hetgeen zonet gezegd is, valt op te merken dat de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is, grotendeels geconcipieerd en gesteld is in bewoordingen die het minimum aan duidelijkheid, nauwkeurigheid en strikte logica ontberen die vereist is voor een tekst waarvan het de bedoeling is dat die regelgevende kracht heeft.

Zo wordt bij het voorontwerp niet met de minimaal vereiste nauwkeurigheid vastgesteld wat de precieze strekking is van de verschillende soorten maatregelen waarin het voorziet en welke juridische regeling daarop van toepassing dient te zijn.

^(*)Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie advies 41.046/1/V, dat op 7 september 2006 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het kaderdecreet van 22 juni 2007 ‘inzake ontwikkelingssamenwerking’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1033/001, 27-33).

Zonder volledigheid na te streven, merkt de afdeling Wetgeving in dit verband op dat de bepalingen die vervat zijn in de artikelen 16 tot 19, 23 tot 26 en 28, § 1, bijzonder onvolledig zijn. Daaraan dient toegevoegd te worden dat de machtigingen die bij twee van die bepalingen – de artikelen 16 en 19 – aan de Regering verleend worden met het oog op het bepalen van de toepasselijke regels te ruim zijn.

Er dient benadrukt te worden dat het voorontwerp zo onduidelijk is dat het bij de huidige stand van zaken niet alle vereiste garanties biedt betreffende de vraag of het past binnen het strikte kader van de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake ontwikkelingssamenwerking, welke bevoegdheden beperkt zijn tot de ontwikkelingssamenwerking die specifiek tot stand gebracht wordt in aangelegenheden waarvoor het Gewest bevoegd is – bijvoorbeeld milieubeleid – en de algemene bevoegdheid van de federale overheid inzake ontwikkelingssamenwerking niet mogen aantasten.²

3. Het valt niet uit te sluiten dat het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking tot regeling waarvan het voorontwerp strekt, in de praktijk op initiatief van de Regering geconcretiseerd wordt door akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking die als echte internationale verdragen aangemerkt zullen kunnen worden. Ze vertonen er in het algemeen 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 ten uitvoer brengen.³

In verband met de internationale samenwerking van de gewesten wordt in artikel 167, § 3, van de Grondwet evenwel bepaald dat de gewestregeringen, ieder wat haar betreft, de verdragen sluiten die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun parlement bevoegd is, en dat die verdragen eerst gevolg hebben nadat ze de instemming van het parlement hebben verkregen.

Het beginsel van de scheiding der machten zou bijgevolg geschonden worden indien de wetgevende macht door het aannemen van een ordonnantie zou trachten de prerogatieven van de regering binnen vooraf vastgestelde grenzen te houden. Wanneer het parlement actie onderneemt door een ordonnantie aan te nemen, zoals daarnet uiteengezet is, is zijn grondwettelijke rol beperkt tot het instemmen met of het weigeren in te stemmen met de verdragen die de regering gesloten heeft.

² Zie over de verdeling van de bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking advies 36.040/VR, dat op 2 december 2003 gegeven is over het voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Vlaams Gewest van 2 april 2004 ‘betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2098/1, 27 e.v.) en advies 36.064/VR, dat op 2 december 2003 gegeven is over het voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van 2 april 2004 ‘betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2099/1, 35 e.v.).

³ Over de aard van de bilaterale akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking, zie P. GAUTIER, “La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement”, *R.B.D.I.*, 1986/1, 234 e.v.

In het licht van die principes kan artikel 11 van het voorontwerp niet aanvaard worden doordat het ertoe leidt dat, in plaats van in een resolutie, in een wetgevende tekst wordt bepaald dat “[d]e Brusselse ontwikkelingssamenwerking (...) haar inspanningen op het vlak van gouvernementele samenwerking [concentreert] in een beperkt aantal prioritaire landen”⁴ en doordat daarbij de criteria voor de keuze die daartoe gemaakt moet worden vooraf vastgesteld worden.

4. De conclusie is dat de ontworpen tekst grondig herzien moet worden.

Gelet op het gewicht van de geformuleerde opmerkingen⁵ is de tekst niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ Volgens de nota aan de leden van de regering “zal het Brusselse beleid zich focussen op maximaal drie landen waarin ze actief is.”

⁵ Die opmerkingen steunen grotendeels op soortgelijke opmerkingen die gemaakt zijn in advies 41.046/1/V, dat op 7 september 2006 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het kaderdecreet van 22 juni 2007 ‘inzake ontwikkelingssamenwerking’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1033/001, 27 e.v.), advies 51.798/2/V, dat op 5 september 2012 gegeven is over het voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’ (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/001, 51 e.v.), advies 59.812/4, dat op 19 september 2016 gegeven is over een voorontwerp van gezamenlijk decreet van het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie ‘relatif à la coopération au développement’ (*Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 771/1, 15-16) en advies 59.822/4, dat op 19 september 2016 gegeven is over een voorontwerp van gezamenlijk decreet van het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie ‘relatif à la coopération au développement, pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la Constitution’ (*Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 772/1, 15-16).