



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.214/4
du 8 octobre 2018

advies 64.214/4
van 8 oktober 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif à
la politique belge de
développement'

een voorontwerp van wet 'met
betrekking tot het Belgische
ontwikkelingsbeleid'

Le 4 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif à la politique belge de développement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 2018.

*

Op 4 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'met betrekking tot het Belgische ontwikkelingsbeleid'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à fixer les objectifs (chapitre 2, articles 3 à 7) et les stratégies et principes d'organisation (chapitre 3, articles 8 à 17) de « la politique belge de développement » ¹.

Il détermine les différents instruments de « la politique belge de développement » (chapitre 5, articles 32 à 52) ², à savoir :

- les programmes de partenariat gouvernemental, concrétisés dans des programmes de partenariat pluriannuels ;
- les contributions aux organisations partenaires multilatérales, c'est-à-dire des organisations internationales intergouvernementales de développement ³ ;
- les programmes non gouvernementaux, concrétisés au travers de subsides aux organisations accréditées (organisation de la société civile ⁴, acteur institutionnel ⁵ et organisation faîtière ⁶) ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Selon la définition qui figure à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet : « la politique fédérale et les actions fédérales qui visent à la réalisation des objectifs de développement durable et qui sont comptabilisés comme de l'aide publique au développement par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques » (OCDE).

² Selon l'exposé des motifs (considérations générales), chacun des partenariats a à sa disposition un nombre d'instruments pour la mise en œuvre de la politique belge de développement et la réalisation des résultats.

³ Voir la définition qui figure à l'article 2, 13^o, de l'avant-projet.

⁴ Selon la définition qui figure à l'article 2, 20^o, de l'avant-projet : « l'entité non-étatique sans but lucratif dans laquelle des gens s'organisent pour poursuivre des objectifs ou des idéaux communs et qui participe au partenariat non gouvernemental ».

⁵ Selon la définition qui figure à l'article 2, 19^o, de l'avant-projet : « l'organisation qui est fondée par un pouvoir public ou est contrôlée ou gérée directement ou indirectement par lui et qui participe au partenariat non gouvernemental ».

⁶ Selon la définition qui figure à l'article 2, 25^o, de l'avant-projet : « l'organisation accréditée qui a comme membre et/ou représente l'ensemble ou une partie des organisations accréditées et qui joue entre autres le rôle d'interface entre l'administration et ces organisations accréditées ».

– l'aide humanitaire ⁷ ;

– des instruments génériques : subside, bourse, obligations d'impact, instruments de soutien au secteur privé et appui à la politique.

Il prévoit différentes formes de « partenariat » ⁸ : le partenariat gouvernemental, le partenariat multilatéral, le partenariat non gouvernemental, le partenariat avec le secteur privé et le partenariat humanitaire (chapitre 4, articles 18 à 31) ⁹.

Il contient des règles relatives à la cohérence des politiques en faveur du développement durable (chapitre 6, articles 53 et 54), à l'évaluation, au contrôle, à l'intégrité et à la transparence (chapitre 7, articles 55 à 59), au rapportage au Parlement (chapitre 8, article 60) et à la protection contre la saisie et la cession (chapitre 9, article 61), ainsi que des dispositions abrogatoires, transitoires et finales (chapitre 10, articles 62 à 64).

2.1. Force est tout d'abord de constater que de très nombreuses dispositions sont libellées, non pas sous la forme de véritables règles de droit, mais plutôt comme de simples déclarations d'intention dont la section de législation ne décèle pas quelle est ou pourrait être la portée juridique exacte.

Certaines de ces dispositions – en particulier celles qui figurent aux articles 3 à 17, 18, § 1^{er}, 28, 29, alinéa 1^{er}, 31, alinéa 1^{er}, 34, 41, § 2, 50, § 1^{er}, et 53, § 1^{er} – sont formulées en ce sens que des obligations sont imposées à « la politique belge de développement », sans préciser à qui, parmi « les acteurs de la politique belge de développement » ¹⁰, incombe concrètement le respect de ces obligations.

Toutes ces dispositions sont donc rédigées en des termes qui manquent de la clarté, concision, précision et rigueur requises par une loi ¹¹.

⁷ Selon la définition qui figure à l'article 2, 18°, de l'avant-projet : « l'aide qui a pour but de sauver des vies, de soulager la souffrance et de préserver la dignité humaine pendant et après des catastrophes naturelles et des crises humanitaires causées par l'Homme, ainsi que de prévenir pareilles situations ».

⁸ Selon la définition qui figure à l'article 2, 11°, de l'avant-projet : « le mode de coopération actif et participatif entre partenaires dans le cadre de la politique de développement, comportant des responsabilités mutuelles et portant une attention particulière à la responsabilisation institutionnelle du pays partenaire, en particulier de ses pouvoirs publics, de sa société civile et de son secteur privé, au développement des capacités locales et à la décentralisation des interventions vers les groupes cibles ».

⁹ Selon l'exposé des motifs (considérations générales), « les partenariats occupent une place centrale dans cette politique [belge de développement], qui exclut toute forme de paternalisme ».

¹⁰ Selon la définition qui figure à l'article 2, 17°, de l'avant-projet : « les agences et les organisations partenaires multilatérales de la politique belge de développement, les organisations de la société civile, les acteurs institutionnels, les organisations humanitaires et les entreprises recevant des dotations, subsides ou autres contributions à charge du budget de la politique belge de développement ».

¹¹ Voir également l'avis n° 51.798/2/V donné le 5 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/001, p. 53, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51798.pdf>.

2.2. Ensuite, l'avant-projet, lequel présente plutôt des caractéristiques d'une « loi-cadre », contient de très nombreuses délégations au Roi dont certaines sont excessivement larges.

Il en va en particulier de celles qui habilitent le Roi à déterminer :

- les critères et modalités de l'octroi des subsides aux entreprises, ainsi que pour le contrôle sur les subsides (article 30, § 3) ;
- les conditions, les modalités et les procédures de subvention des organisations accréditées pour la formulation et le suivi des cadres stratégiques communs (article 38, § 4) ;
- les conditions, les modalités et la procédure de subvention des tâches des organisations faïtières (article 40, alinéa 2) ;
- les conditions, les modalités et la procédure de l'octroi de subsides aux organisations visées à l'article 18, § 1^{er}, aux agences de la politique belge de développement et aux bailleurs bilatéraux (article 45, § 2) ;
- les conditions, les modalités et la procédure de l'octroi de bourses par les acteurs institutionnels (article 49, § 2) ;
- les conditions, les modalités et la procédure d'émission ou de participation à l'émission d'obligations d'impact (article 50, § 2) ;
- les conditions, les modalités et la procédure de subvention des activités de recherche scientifique qui sont destinées à appuyer la politique belge de développement (article 52, § 2).

Or, comme il résulte de l'article 48, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral',

« 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 sur proposition du Ministre du Budget ».

Pareille « disposition spéciale » n'a toutefois de portée que pour l'année budgétaire concernée. Elle n'autorise pas le Roi à établir un cadre juridique permanent pour l'octroi de subventions.

L'avant-projet tend à procurer le fondement législatif à caractère organique qui est ainsi requis.

Le texte devrait toutefois être complété pour préciser les éléments essentiels de l'objet du subside, la référence aux objectifs de la politique belge de développement étant à cet égard trop générale. Il devrait en aller de même pour la détermination des éléments essentiels qui déterminent le montant de ce financement.

2.3. Enfin, l'avant-projet prévoit que l'agence belge de développement Enabel est l'acteur principal de la politique belge de développement sur le plan de la coopération gouvernementale (article 20, alinéa 2), que l'agence met en œuvre le programme de partenariat pluriannuel et en coordonne l'exécution (article 33) et qu'elle peut octroyer des bourses aux ressortissants des pays en développement, selon les modalités déterminées dans le contrat de gestion (articles 48 et 49, § 1^{er}).

Par ailleurs, selon l'avant-projet, la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement, en abrégé BIO, est l'acteur principal de la politique belge de développement sur le plan du financement du secteur privé (article 29, alinéa 2) et la politique belge de développement, par le biais de BIO, soutient et stimule la croissance durable et inclusive du secteur privé (article 51).

Or, il ne peut être perdu de vue que d'autres textes de nature législative règlent les missions et le fonctionnement de ces « agences de la politique belge de développement »¹² : la loi du 3 novembre 2001 'relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement' et la loi du 23 novembre 2017 'portant modification du nom de la Coopération technique belge et de définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement'.

Il convient donc 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.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet – en l'occurrence les articles 2, 25° et 36°, 19, § 2, 22, § 2, 23, 26, § 2, 27, alinéa 1^{er}, 32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 34, 35, 37, 38, § 3, alinéa 2, 47, § 2, 53, § 2, 58, § 3, alinéa 1^{er}, et 60, alinéa 1^{er} – s'immiscent dans l'organisation de l'exécutif, en attribuant directement au ministre¹³ ou à l'administration¹⁴ des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi.

Les articles 37, 107, alinéa 2, et 108 de la Constitution s'opposent à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

Les dispositions précitées doivent donc être revues afin de se conformer à ces principes¹⁵.

¹² Voir la définition qui figure à l'article 2, 23°, de l'avant-projet.

¹³ Selon la définition qui figure à l'article 2, 24°, de l'avant-projet : « le membre du gouvernement qui a la politique belge de développement dans ses attributions ».

¹⁴ Selon la définition qui figure à l'article 2, 31°, de l'avant-projet : « le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ».

¹⁵ Voir également l'avis n° 51.798/2/V, p. 53 et l'avis n° 59.106/4 donné le 12 avril 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2016 'modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1818/1, p. 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59106.pdf>.

4. C'est sous réserve de ces importantes observations générales que sont formulées les observations particulières suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Certaines des définitions figurant à l'article 2 contiennent des éléments normatifs n'ayant pas vocation à y figurer. Il s'agit notamment des définitions contenues aux points 4°, 19°, 20°, 22° et 25°.

Il n'est pas recommandé, d'un point de vue légistique, d'introduire des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations, dans une définition. L'insertion d'éléments normatifs dans une définition doit être d'autant plus évitée qu'elle pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à l'incohérence éventuelle entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé.

Procéder de la sorte ne peut qu'être source, comme en l'espèce, de doubles emplois, d'incohérences et de difficultés d'interprétation ¹⁶.

Articles 18, 25 et 26

1. Selon l'article 18, § 1^{er}, de l'avant-projet, la politique belge de développement est notamment mise en œuvre en partenariat avec des associations sans but lucratif.

L'article 25, § 2, de l'avant-projet prévoit également que, pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile, l'organisation doit « être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une association internationale sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 » ¹⁷.

Cette définition exclut donc la catégorie des fondations. Aucune explication n'est fournie dans l'exposé des motifs ni dans les considérations générales ni dans le commentaire des articles.

Or, la section de législation a déjà eu l'occasion de poser la question de savoir pour quel motif les fondations organisées par les articles 25 à 45 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' sont exclues du champ d'application de l'avant-projet ¹⁸.

¹⁶ Voir également l'avis n° 59.106/4, pp. 4 et 5.

¹⁷ Voir, en outre, la définition qui figure à l'article 2, 20°, de l'avant-projet.

¹⁸ Voir également l'avis n° 59.106/4, p. 7.

Il convient donc de revoir les articles 18, § 1^{er}, et 25, § 2, de l'avant-projet ou, le cas échéant, de compléter le commentaire des articles afin d'explicitier les motifs qui justifieraient de telles exclusions.

2. Selon l'article 26, §§ 2 et 3, de l'avant-projet, il y a au maximum une organisation faîtière des organisations de la société civile par régime linguistique et une organisation faîtière des acteurs institutionnels par régime linguistique.

Le commentaire de l'article précise :

« Cet article reprend l'article 26, § 6 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement, étant entendu que le nombre des organisations faîtières des organisations de la société civile est limité à un par rôle linguistique.

Cela implique que les deux fédérations des organisations de la société civile et les deux coupes des organisations de la société civile sont fusionnées en deux organisations faîtières, une par régime linguistique, ce qui produira des gains importants en efficacité. Puisque les acteurs institutionnels diffèrent fortement des organisations de la société civile, ces acteurs institutionnels conservent une organisation faîtière séparée, ce qui porte le total donc à, trois : une organisation faîtière pour les organisations de la société civile néerlandophones, une organisation de la société civile francophones et une organisation faîtière pour les acteurs institutionnels ».

Il s'en suit que l'auteur de l'avant-projet n'a nullement l'intention d'accréditer plus d'une organisation faîtière des acteurs institutionnels.

Dans ce cas, il n'y a pas lieu de prévoir des organisations faîtières des acteurs institutionnels par régime linguistique.

Il convient dès lors de revoir les articles 25, § 4 (lire : 5), alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, et 26, § 3, de l'avant-projet.

3. L'avant-projet prévoit que l'organisation faîtière des organisations de la société civile ne peut accepter comme membre que les organisations de la société civile qui relèvent du même régime linguistique que l'organisation faîtière (articles 25, § 4, alinéa 1^{er}, 6^o, et 26, § 2).

En l'espèce, le texte ne prévoit pas de possibilité pour les organisations de la société civile qui ne relèvent ni du régime linguistique français ni du régime linguistique néerlandais de devenir membre de l'une ou de l'autre organisation faîtière.

Par conséquent, les articles 25, § 4, alinéa 1^{er}, 6^o, et 26, § 2, de l'avant-projet seront revus.

Article 25

À la fin de la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, il semble que les mots « au paragraphe 2 ou paragraphe 3 » doivent être remplacés par les mots « au paragraphe 2, 3, 4 ou 5 ».

Article 49

Au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer les mots « les agences de la politique belge de développement sont déterminées dans les contrats de gestion que l'État fédéral conclut avec ces agences » par les mots « l'agence belge de développement Enabel sont déterminées dans le contrat de gestion que l'État fédéral conclut avec cette agence ».

En effet, selon l'article 48 de l'avant-projet, Enabel est la seule agence de la politique belge de développement qui pourra octroyer des bourses aux ressortissants des pays en développement.

Article 50

Le commentaire de l'article gagnerait à expliciter la portée du paragraphe 3 compte tenu de ce que prévoit par ailleurs le paragraphe 2.

Article 54

Afin d'assurer la sécurité juridique, la règle envisagée à l'article 54 sera intégrée dans la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

L'article 54 sera donc omis.

Une disposition nouvelle sera insérée dans le chapitre 10 de l'avant-projet (dont l'intitulé deviendra « Dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales »), et sera rédigée comme suit :

« L'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', est complété par le d) rédigé comme suit :

d) l'impact réglementaire ¹⁹ sur le développement international ».

¹⁹ L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier si le mot « réglementaire », dont l'utilité n'apparaît pas clairement, doit être maintenu.

Article 62

1. L'article 62 de l'avant-projet vise à abroger la loi du 19 mars 2013.

Or, les articles 5, alinéa 2, et 8, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 3 novembre 2001 et les articles 2, §§ 1^{er} et 2, 6°, 5, § 4, 6, § 3, 1°, 7, § 3, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 3°, 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 12, § 2, 2°, de la loi du 23 novembre 2017 se réfèrent à différents chapitres et articles de la loi du 19 mars 2013.

Par conséquent, il convient de modifier ces deux dernières lois sur ce point.

2. En vertu de la loi du 14 juin 2005 'relative au suivi de l'action gouvernementale en ce qui concerne les objectifs du millénaire pour le développement', le Gouvernement doit déposer chaque année, et au plus tard le 30 juin de l'année qui suit, un « rapport déterminant les étapes réalisées pour mettre en œuvre les objectifs du millénaire pour le développement » auprès des assemblées législatives fédérales.

Cette loi est devenue désuète et doit dès lors être abrogée. En effet, comme il ressort de l'exposé des motifs, le nouveau cadre est celui de l'Agenda 2030, avec le développement international comme objectif.

Pour les mêmes raisons, il convient également d'abroger, en tout ou en partie, la loi du 7 février 1994 'pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect des droits de l'homme'²⁰.

Article 63

Au paragraphe 1^{er}, dans la version française, il convient de remplacer les mots « en tant qu'organisation faîtière » par les mots « en tant que coupole ».

Article 64

Selon l'article 64 de l'avant-projet, la loi en projet est appelée à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

²⁰ Cette loi prévoit notamment que le Gouvernement doit transmettre annuellement, pour le 31 mars, un rapport écrit à la Chambre des représentants et au Sénat, « au sujet du respect des droits de l'homme reconnus par la communauté internationale et ce, pour chaque pays avec lequel la Belgique a conclu un accord général de coopération au développement » (articles 3 à 5).

OBSERVATION FINALE

Le texte sera revu sur le plan de la correction linguistique, spécialement en ce qui concerne sa version française, et sur le plan de la concordance entre les deux versions linguistiques ²¹.

*

²¹ À cet égard, voir notamment les articles 15, 16, § 3, alinéa 2, 25, § 5, alinéa 1^{er}, 4^o, et 34.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp strekt tot vaststelling van de doelstellingen (hoofdstuk 2, artikelen 3 tot 7) en de strategieën en organisatieprincipes (hoofdstuk 3, artikelen 8 tot 17) van “het Belgische ontwikkelingsbeleid”.¹

Het bepaalt de onderscheiden instrumenten van “het Belgische ontwikkelingsbeleid” (hoofdstuk 5, artikelen 32 tot 52),² namelijk:

- de programma’s van gouvernementeel partnerschap, die geconcretiseerd worden in meerjarige samenwerkingsprogramma’s;

- de bijdragen aan de multilaterale partnerorganisaties, zijnde internationale intergouvernementele ontwikkelingsorganisaties;³

- de niet-gouvernementele programma’s, die geconcretiseerd worden door middel van subsidies aan de erkende organisaties (de organisatie van de civiele maatschappij,⁴ de institutionele actor⁵ en de koepelorganisatie⁶);

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

¹ De definitie in artikel 2, 1°, van het voorontwerp luidt als volgt: “het federale beleid en de federale acties die de realisatie beogen van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen en die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp door het Comité voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling” (OESO).

² In de algemene beschouwingen van de memorie van toelichting staat dat elk van de partnerschappen over een aantal instrumenten beschikt voor de uitvoering van het Belgische ontwikkelingsbeleid en het bereiken van de resultaten.

³ Zie de definitie in artikel 2, 13°, van het voorontwerp.

⁴ De definitie in artikel 2, 20°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de niet-statelijke entiteit zonder winstoogmerk waarin mensen zich organiseren om gezamenlijke doelstellingen of idealen na te streven en die deelneemt aan het niet-gouvernementele partnerschap”.

⁵ De definitie in artikel 2, 19°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de organisatie die door een overheid wordt opgericht of rechtstreeks of onrechtstreeks door haar wordt gecontroleerd of beheerd en die deelneemt aan het niet-gouvernementele partnerschap”.

⁶ De definitie in artikel 2, 25°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de erkende organisatie die het geheel of een deel van de erkende organisaties als lid heeft en/of vertegenwoordigt en onder meer de rol van schakel tussen de administratie en deze erkende organisaties opneemt”.

– de humanitaire hulp;⁷

– generieke instrumenten: subsidie, beurs, impactobligaties, instrumenten ter ondersteuning van de privésector en beleidsondersteuning.

Het voorziet in verschillende vormen van “partnerschap”:⁸ het gouvernementele partnerschap, het multilaterale partnerschap, het niet-gouvernementele partnerschap, het partnerschap met de privésector en het humanitaire partnerschap (hoofdstuk 4, artikelen 18 tot 31).⁹

Het bevat regels betreffende de beleidscoherentie ten gunste van duurzame ontwikkeling (hoofdstuk 6, artikelen 53 en 54), de evaluatie, de controle, de integriteit en de transparantie (hoofdstuk 7, artikelen 55 tot 59), de verslaggeving aan het Parlement (hoofdstuk 8, artikel 60) en de bescherming tegen beslag en overdracht (hoofdstuk 9, artikel 61), evenals opheffings-, overgangs- en slotbepalingen (hoofdstuk 10, artikelen 62 tot 64).

2.1. Er dient vooreerst vastgesteld te worden dat zeer veel bepalingen niet als echte rechtsregels gesteld zijn, maar eerder als loutere intentieverklaringen, waaruit de afdeling Wetgeving niet kan afleiden wat de exacte juridische draagwijdte ervan is of zou kunnen zijn.

Sommige van die bepalingen – in het bijzonder die welke vervat zijn in de artikelen 3 tot 17, 18, § 1, 28, 29, eerste lid, 31, eerste lid, 34, 41, § 2, 50, § 1, en 53, § 1 – zijn aldus gesteld dat aan “het Belgische ontwikkelingsbeleid” verplichtingen opgelegd worden, maar er wordt niet in gepreciseerd welke “actoren van het Belgische ontwikkelingsbeleid”¹⁰ die verplichtingen *in concreto* moeten naleven.

Al die bepalingen zijn dus gesteld in bewoordingen die geen minimum aan helderheid, beknoptheid, nauwkeurigheid en consequentie bieden zoals een wet die vereist.¹¹

⁷ De definitie in artikel 2, 18°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de hulp die tot doel heeft levens te redden, het lijden te verlichten en de menselijke waardigheid te behoeden gedurende en in de nasleep van natuurrampen en door de mens veroorzaakte humanitaire crisissen, evenals dergelijke toestanden te voorkomen”.

⁸ De definitie in artikel 2, 11°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de actieve en participatieve wijze van samenwerking tussen partners in het kader van het ontwikkelingsbeleid, met wederzijdse verantwoordelijkheden en met een bijzondere aandacht voor de institutionele responsabilisering van het partnerland, in het bijzonder van zijn overheidsdiensten, zijn middenveld en zijn privésector, voor de ontwikkeling van de lokale capaciteiten en voor de decentralisering van de interventies naar de doelgroepen”.

⁹ In de algemene beschouwingen van de memorie van toelichting staat dat “partnerschappen (...) centraal [staan] in dat [Belgische ontwikkelings]beleid, dat wars is van elke vorm van paternalisme”.

¹⁰ De definitie in artikel 2, 17°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de agentschappen en de multilaterale partnerorganisaties van het Belgische ontwikkelingsbeleid, de organisaties van de civiele maatschappij, de institutionele actoren, de humanitaire organisaties en de ondernemingen die dotaties, subsidies of andere bijdragen ontvangen ten laste van de begroting van het Belgische ontwikkelingsbeleid”.

¹¹ Zie eveneens advies 51.798/2/V, op 5 september 2012 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/001, 53, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51798.pdf>.

2.2. Voorts bevat het voorontwerp, dat eerder de kenmerken van een “kaderwet” vertoont, tal van delegaties aan de Koning waarvan sommige te ruim zijn.

Dat geldt in het bijzonder voor de delegaties waarbij de Koning gemachtigd wordt tot het vaststellen van:

- de criteria en modaliteiten voor de toekenning van subsidies aan ondernemingen, alsook voor het subsidietoezicht (artikel 30, § 3);

- de voorwaarden, de nadere regels en de subsidiëringsprocedures van de erkende organisaties voor de formulering en de opvolging van de gemeenschappelijke strategische kaders (artikel 38, § 4);

- de voorwaarden, de nadere regels en de procedure voor de subsidiëring van de taken van de koepelorganisaties (artikel 40, tweede lid);

- de voorwaarden, de nadere regels en de procedure voor de toekenning van subsidies aan de organisaties bedoeld in artikel 18, § 1, de agentschappen van het Belgische ontwikkelingsbeleid en de bilaterale donoren (artikel 45, § 2);

- de voorwaarden, de nadere regels en de procedure voor de toekenning van beurzen door de institutionele actoren (artikel 49, § 2);

- de voorwaarden, de nadere regels en de procedure voor de uitgifte of de deelname aan de uitgifte van impactobligaties (artikel 50, § 2);

- de voorwaarden, de nadere regels en de procedure van de subsidiëring van activiteiten van wetenschappelijk onderzoek die bestemd zijn om het Belgische ontwikkelingsbeleid te ondersteunen (artikel 52, § 2).

Zoals uit artikel 48, derde lid, tweede zin, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ blijkt, is het echter zo dat

“bij ontstentenis van een organieke wet, (...) voor elke subsidie in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling [moet] zijn die de aard van de subsidie preciseert; die subsidies kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning, op voordracht van de Minister van Begroting.”

Een dergelijke “speciale bepaling” geldt evenwel alleen voor het betrokken begrotingsjaar. Ze machtigt de Koning niet om een vast juridisch kader vast te stellen voor de toekenning van subsidies.

Het voorontwerp strekt ertoe de organieke rechtsgrond te bieden die aldus vereist is.

De tekst zou evenwel aldus aangevuld moeten worden dat daarin de essentiële elementen van het voorwerp van de subsidie vermeld worden, aangezien de verwijzing naar de doelstellingen van het Belgische ontwikkelingsbeleid in dat opzicht te algemeen is. De tekst zou eveneens aangevuld moeten worden wat de vaststelling betreft van de essentiële elementen die het bedrag van die financiële ondersteuning bepalen.

2.3. Tot slot wordt in het voorontwerp bepaald dat het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel de voornaamste actor is van het Belgische ontwikkelingsbeleid op het vlak van de gouvernementele samenwerking (artikel 20, tweede lid), dat het agentschap het meerjarige samenwerkingsprogramma uitvoert en de uitvoering ervan coördineert (artikel 33) en dat het beurzen kan toekennen aan de onderdanen van ontwikkelingslanden volgens de nadere regels bepaald in het beheerscontract (artikelen 48 en 49, § 1).

Volgens het voorontwerp is de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden, afgekort als BIO, bovendien de voornaamste actor van het Belgische ontwikkelingsbeleid op het vlak van financiering van de privésector (artikel 29, tweede lid) en ondersteunt en stimuleert het Belgische ontwikkelingsbeleid via de BIO de duurzame en inclusieve groei van de privésector (artikel 51).

Er mag echter niet uit het oog verloren worden dat andere wetgevende teksten de opdrachten en de werkwijze regelen van die “agentschappen van het Belgische ontwikkelingsbeleid”:¹² de wet van 3 november 2001 ‘tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden’ en de wet van 23 november 2017 ‘tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap’.

Er dient dan ook systematisch onderzocht te worden 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 aangepast worden, teneinde elke mogelijke tegenstrijdigheid, incoherentie of overlapping te vermijden.

3. Verscheidene bepalingen van het voorontwerp – *in casu* de artikelen 2, 25° en 36°, 19, § 2, 22, § 2, 23, 26, § 2, 27, eerste lid, 32, § 1, eerste lid, 34, 35, 37, 38, § 3, tweede lid, 47, § 2, 53, § 2, 58, § 3, eerste lid, en 60, eerste lid – laten zich in met de organisatie van de uitvoerende macht, doordat ze de minister¹³ of de administratie¹⁴ rechtstreeks bevoegdheden opdragen die normaliter de Koning toekomen.

De artikelen 37, 107, tweede lid, en 108 van de Grondwet staan eraan in de weg dat de wetgever bepaalde uitvoeringstaken rechtstreeks aan een minister of een administratie opdraagt. Het staat immers aan de uitvoerende macht om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.

¹² Zie de definitie in artikel 2, 23°, van het voorontwerp.

¹³ De definitie in artikel 2, 24°, van het voorontwerp luidt als volgt: “het regeringslid dat bevoegd is voor het Belgische ontwikkelingsbeleid”.

¹⁴ De definitie in artikel 2, 31°, van het voorontwerp luidt als volgt: “de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking”.

De voormelde bepalingen moeten dan ook herzien worden om in overeenstemming te zijn met die beginselen.¹⁵

4. Onder voorbehoud van deze belangrijke algemene opmerkingen worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Sommige definities in artikel 2 bevatten regelgevende elementen die daar niet thuishoren. Het gaat inzonderheid om de definities in de punten 4°, 19°, 20°, 22° en 25°.

Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het niet raadzaam regelgevende elementen zoals rechten en verplichtingen op te nemen in een definitie. Opname van regelgevende elementen in een definitie moet des te meer vermeden worden, aangezien dat aanleiding zou kunnen geven tot interpretatiemoeilijkheden door het mogelijke gebrek aan samenhang tussen het gedeelte van de tekst waarin de definitie gegeven wordt en het gedeelte dat ertoe strekt de regelgevende inhoud weer te geven van het ontworpen dispositief.

Die werkwijze kan, zoals in onderhavig geval, alleen maar leiden tot overlappingsen, inconsistenties en interpretatieproblemen.¹⁶

Artikelen 18, 25 en 26

1. Volgens artikel 18, § 1, van het voorontwerp wordt het Belgische ontwikkelingsbeleid onder meer uitgevoerd in partnerschap met verenigingen zonder winstoogmerk.

Artikel 25, § 2, van het voorontwerp bepaalt daarenboven dat om erkend te worden in de categorie van de organisaties van de civiele maatschappij, de organisatie moet “opgericht zijn onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of van een internationale vereniging zonder winstoogmerk, in overeenstemming met de wet van 27 juni 1921.”¹⁷

¹⁵ Zie eveneens advies 51.798/2/V, 53 en advies 59.106/4, op 12 april 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 juni 2016 ‘tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1818/1, 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59106.pdf>.

¹⁶ Zie ook advies 59.106/4, 15.

¹⁷ Zie bovendien de definitie in artikel 2, 20°, van het voorontwerp.

Die definitie sluit bijgevolg de categorie van de stichtingen uit. In de memorie van toelichting wordt daarover noch in de algemene beschouwingen, noch in de artikelsgewijze bespreking uitleg verstrekt.

De afdeling Wetgeving heeft echter reeds de gelegenheid gehad om te vragen waarom de stichtingen die geregeld zijn bij de artikelen 25 tot 45 van de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen' buiten de werkingssfeer van het voorontwerp vallen.¹⁸

Het is dan ook noodzakelijk de artikelen 18, § 1, en 25, § 2, van het voorontwerp te herzien of, waar nodig, de artikelsgewijze bespreking aan te vullen teneinde de redenen die dergelijke uitsluitingen rechtvaardigen, uitdrukkelijk te omschrijven.

2. Volgens artikel 26, §§ 2 en 3, van het voorontwerp is er maximaal één erkende koepelorganisatie van organisaties van de civiele maatschappij per taalstelsel en één erkende koepelorganisatie van institutionele actoren per taalstelsel.

In de artikelsgewijze bespreking staat het volgende:

“Dit artikel herneemt artikel 26, § 6, van de wet 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking, met dien verstande dat het aantal koepelorganisaties van organisaties van de civiele maatschappij wordt beperkt tot één per taalrol.

Dit betekent dat de twee federaties van de organisaties van de civiele maatschappij en de twee koepels van de organisaties van de civiele maatschappij tot twee koepelorganisaties worden gefuseerd, een per taalrol, wat grote efficiëntiewinsten tot gevolg zal hebben. Omwille van het feit dat de institutionele actoren sterk verschillen van de organisaties van de civiele maatschappij, behouden deze institutionele actoren een aparte koepelorganisatie, wat het totaal dus op drie koepelorganisaties brengt: een koepelorganisatie voor de Nederlandstalige organisaties van de civiele maatschappij, een koepelorganisatie voor de Franstalige civiele maatschappij en een koepelorganisatie voor de institutionele actoren.”

Daaruit vloeit voort dat de steller van het voorontwerp geenszins de bedoeling heeft om meer dan één koepelorganisatie voor de institutionele actoren te erkennen.

In dat geval dient niet te worden voorzien in koepelorganisaties voor de institutionele actoren per taalstelsel.

De artikelen 25, § 4 (lees: 5), eerste lid, 2° en 3°, en 26, § 3, van het voorontwerp moeten bijgevolg worden herzien.

3. Het voorontwerp bepaalt dat de koepelorganisatie voor de organisaties van de civiele maatschappij enkel organisaties van de civiele maatschappij die tot hetzelfde taalstelsel als de koepelorganisatie behoren, als lid mag aanvaarden (artikelen 25, § 4, eerste lid, 6°, en 26, § 2).

¹⁸ Zie ook advies 59.106/4, 18.

In casu voorziet de tekst niet in de mogelijkheid voor de organisaties van de civiele maatschappij die noch onder het Nederlandse, noch onder het Franse taalstelsel vallen, om lid te worden van de ene of de andere koepelorganisatie.

De artikelen 25, § 4, eerste lid, 6°, en 26, § 2, van het voorontwerp moeten bijgevolg worden herzien.

Artikel 25

Aan het eind van de inleidende zin van paragraaf 1 lijken de woorden “paragraaf 2 of paragraaf 3” te moeten worden vervangen door de woorden “paragraaf 2, 3, 4 of 5”.

Artikel 49

In paragraaf 1 dienen de woorden “de agentschappen van het Belgische ontwikkelingsbeleid, worden bepaald in de beheerscontracten die de federale Staat met deze agentschappen afsluit” te worden vervangen door de woorden “het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel, worden bepaald in het beheerscontract dat de federale Staat met dit agentschap afsluit.”

Volgens artikel 48 van het voorontwerp is Enabel immers het enige agentschap voor het Belgische ontwikkelingsbeleid dat beurzen zal kunnen toekennen aan de onderdanen van ontwikkelingslanden.

Artikel 50

Gelet op wat voorts wordt bepaald in paragraaf 2, zou de strekking van paragraaf 3 moeten worden verduidelijkt in de bespreking van het artikel.

Artikel 54

Ter wille van de rechtszekerheid moet de in artikel 54 vervatte regel worden opgenomen in de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Artikel 54 dient dan ook te vervallen.

In hoofdstuk 10 van het voorontwerp dient een nieuwe bepaling (met als opschrift “Wijzigings-, opheffings- overgangs- en slotbepalingen”) te worden ingevoegd die als volgt moet worden geredigeerd:

“Artikel 5, § 2, eerste lid, 1°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ wordt aangevuld met een punt d) dat als volgt moet worden geredigeerd:

d) de reglementaire impact¹⁹ op de internationale ontwikkeling.”

Artikel 62

1. Artikel 62 van het voorontwerp strekt ertoe de wet van 19 maart 2013 op te heffen.

De artikelen 5, tweede lid, en 8, §§ 1 en 2, van de wet van 3 november 2001 en de artikelen 2, §§ 1 en 2, 6°, 5, § 4, 6, § 3, 1°, 7, § 3, eerste lid, 1°, 2° en 3°, 9, § 1, eerste lid, 1° en 12, § 2, 2°, van de wet van 23 november 2017 verwijzen evenwel naar verschillende hoofdstukken en artikelen van de wet van 19 maart 2013.

Die twee laatstgenoemde wetten moeten bijgevolg op dat punt worden gewijzigd.

2. Krachtens de wet van 14 juni 2005 ‘betreffende de follow-up van het optreden van de regering op het stuk van de Millenniumdoelstellingen inzake ontwikkeling’ moet de regering jaarlijks, en uiterlijk op 30 juni van het daaropvolgende jaar, een “voortgangsrapport over de stadia die bereikt werden om de Millenniumdoelstellingen inzake ontwikkeling te realiseren” bij de federale wetgevende kamers indienen.

Die wet is verouderd en moet bijgevolg worden opgeheven. Zoals immers blijkt uit de memorie van toelichting, is het nieuwe kader nu de Agenda 2030, met internationale ontwikkeling als doel.

Om dezelfde redenen dient ook de wet van 7 februari 1994 ‘om het beleid van ontwikkelingssamenwerking te toetsen aan de eerbied voor de rechten van de mens’ volledig of gedeeltelijk te worden opgeheven.²⁰

Artikel 63

In de Franse tekst van paragraaf 1 dienen de woorden “en tant qu'organisation faîtière” te worden vervangen door de woorden “en tant que coupole”.

¹⁹ De steller van het voorontwerp wordt verzocht om na te gaan of het woord “reglementaire”, waarvan het nut niet duidelijk is, behouden moet blijven.

²⁰ Die wet bepaalt inzonderheid dat de regering jaarlijks, vóór 31 maart, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat een schriftelijk verslag moet overmaken “omtrent de eerbiediging van de internationaal erkende mensenrechten, en dit voor elk land waarmee België een algemene overeenkomst inzake ontwikkelingssamenwerking afgesloten heeft” (artikelen 3 tot 5).

Artikel 64

Volgens artikel 64 van het voorontwerp is het de bedoeling dat het wetsontwerp in werking treedt de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

SLOTOPMERKING

De tekst, en dan vooral de Franse versie ervan, moeten op taalkundig vlak worden gecorrigeerd en de overeenstemming tussen de twee taalversies moet worden herzien.²¹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

²¹ Zie in dat opzicht inzonderheid de artikelen 15, 16, § 3, tweede lid, 25, § 5, eerste lid, 4°, en 34.