

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2008-2009

---

20 APRIL 2009

---

**Voorstel van bijzondere wet tot aanduiding van de ontwikkelingssamenwerking als een aangelegenheid waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn met toepassing van artikel 77, laatste lid, van de Grondwet**

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune c.s.)

---

## TOELICHTING

---

Vandaag staat ontwikkelingssamenwerking als thema niet vermeld in artikel 77 van de Grondwet dat de aangelegenheden opsomt die verplicht bicameraal worden behandeld. Bijgevolg valt dit onder de regeling van artikel 78 van de Grondwet, met name de optioneel bicamerale procedure. Op basis van artikel 75, tweede lid, van de Grondwet moet de regering wetsontwerpen die onder deze regeling vallen eerst voorleggen aan de Kamer.

Sinds het begin van dit millennium wordt het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking steeds meer bepaald door de internationale agenda en visie. Bij de hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking einde jaren negentig werd hierop reeds geanticipeerd door voor het eerst klare doelstellingen, principes en criteria vast te leggen. De kaderwet van 25 mei 1999 op de internationale samenwerking mag bijgevolg gerust als een mijlpaal beschouwd worden omwille van haar vooruitstrevend karakter. In 2008 heeft de gemeenschappelijke vergadering van de commissies Buitenlandse Betrekkingen van Kamer en Senaat de wet tegen het licht gehouden van de snel evoluerende internationale inzichten inzake ontwikkelingssamenwerking (1). Na de hoorzittingen concludeerden nagenoeg alle partijen dat de huidige wet een mijlpaal blijft, maar dat een actualisering en verfijning zich opdringt. Daarbij moet doeltreffendheid centraal

---

(1) Stuk Senaat, nr. 4-554/1-3 - 2007/2008.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2008-2009

---

20 AVRIL 2009

---

**Proposition de loi spéciale désignant la coopération au développement comme matière pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité en application de l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution**

(Déposée par Mme Sabine de Bethune et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Actuellement, la coopération au développement n'est pas mentionnée dans l'article 77 de la Constitution qui énumère les matières soumises à la procédure bicamérale obligatoire. En conséquence, la coopération au développement relève de l'article 78 de la Constitution, à savoir la procédure bicamérale facultative. En vertu de l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, le gouvernement doit déposer d'abord à la Chambre les projets de loi qui relèvent de ce régime.

Depuis le début de ce millénaire, la politique en matière de coopération au développement est de plus en plus influencée par l'international. L'on avait déjà anticipé cette évolution lors de la réforme de la coopération belge au développement de la fin des années nonante en fixant pour la première fois des objectifs, des principes et des critères clairs. La loi-cadre du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale peut dès lors certainement être considérée comme un jalon important en raison de son caractère progressiste. Dans le cadre d'une réunion commune qui a eu lieu en 2008, les commissions des Relations extérieures de la Chambre et du Sénat ont examiné la loi à la lumière de l'évolution rapide des conceptions internationales en matière de coopération au développement (1). À l'issue des auditions, pratiquement toutes les parties ont conclu que la loi actuelle demeurait un jalon essentiel, mais qu'il y a lieu de la

---

(1) Doc. Sénat, n° 4-554/1-3 - 2007/2008.

staan en er rekening gehouden worden met de nieuwe principes van ontwikkelingssamenwerking. Ook de minister van Ontwikkelingssamenwerking is zich daarvan bewust, zoals blijkt uit zijn verklaring in een afsluitende hoorzitting. De wijzigingen van de kaderwet beogen in hoofdzaak « de recente ontwikkelingen op internationaal vlak in de wetgeving op te nemen, met name de Verklaring van Parijs, de Europese Gedragscode en de Millenniumdoelstellingen » (1).

Dit maakt meteen duidelijk dat de kwalificatie van ontwikkelingssamenwerking als een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, in de feiten een anomalie is.

De reden daarvoor ligt voor de hand. Op grond van artikel 77, eerste lid, 6<sup>o</sup>, behoort de instemming met internationale verdragen niet alleen tot de verplicht bicamerale procedure maar op basis van artikel 75, laatste lid, worden die, in afwijking van alle andere ontwerpen, bovendien bij de Senaat ingediend. Het is dus gepast te stellen dat de Senaat van de grondwetgever uitdrukkelijk de taak heeft gekregen de eerste rol op te nemen inzake de internationale juridische normen waartoe België zich verbindt.

De kaderwet dient duidelijk als algemeen principekader op basis waarvan talrijke specifieke ontwikkelingssamenwerkingsverdragen met de partnerlanden worden gesloten (2). Die verdragen fungeren op hun beurt als specifiek kader voor het afsluiten van de indicatieve samenwerkingsprogramma's. Elk van die verdragen moet eerst aan de Senaat worden voorgelegd. Het stemt hiermee overeen ook de kaderwet eerst aan de Senaat voor te leggen en dergelijke handelwijze beantwoordt dan ook beter aan de geest van de Grondwet.

De lijst van artikel 77 van de Grondwet is limitatief maar het laatste lid voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om door middel van een bijzondere meerderheidswet, « andere wetten aan te duiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn ».

Over deze bepaling verklaarde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in de Kamer het volgende: « Deze lijst van bicamerale wetten kan worden uitgebreid door een wet die moet worden aangenomen met de bijzondere meerderheid van artikel 1, laatste lid (huidig artikel 4, laatste lid), van de Grondwet en die aldus onder het bicamerale stelsel valt. Het is immers best mogelijk dat beide kamers van

mettre à jour et de l'affiner. L'efficacité doit être la préoccupation centrale à cet égard et il convient de tenir compte des nouveaux principes de la coopération au développement. Le ministre de la Coopération au Développement en est également conscient, comme en témoigne sa déclaration dans l'audition de clôture. Les modifications de la loi-cadre visent principalement à « intégrer les récentes évolutions sur le plan international dans la législation, notamment la déclaration de Paris, mais aussi le code de conduite européen ou les Objectifs du Millénaire » (1).

Cela montre clairement que la qualification de la coopération au développement comme matière visée à l'article 78 de la Constitution est une anomalie dans les faits.

La raison est évidente. En vertu de l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, l'assentiment aux traités internationaux relève de la procédure bicamérale obligatoire, mais à cela s'ajoute qu'en vertu de l'article 75, dernier alinéa, les projets relatifs à cette matière sont de surcroît déposés au Sénat, contrairement à tous les autres projets. Il est donc fondé d'affirmer que le constituant a formellement attribué au Sénat le premier rôle en ce qui concerne les normes juridiques internationales par lesquelles la Belgique prend des engagements.

La loi-cadre sert clairement de cadre général de principe à la conclusion de nombreux traités de coopération spécifiques avec les pays partenaires (2). Ces traités servent à leur tour de cadre spécifique pour la conclusion des programmes indicatifs de coopération. Chacun de ces traités doit d'abord être soumis au Sénat. Il est dès lors cohérent de soumettre la loi-cadre en premier lieu au Sénat. De plus, une telle manière de procéder est du reste plus conforme à l'esprit de la Constitution.

La liste de l'article 77 de la Constitution est limitative mais le dernier alinéa prévoit explicitement la possibilité, pour une loi votée à la majorité spéciale, de « désigner d'autres lois pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité ».

Le ministre de l'Intérieur de l'époque déclarait à propos de cette disposition à la Chambre: « Une loi à adopter à la majorité spéciale prévue à l'article 1<sup>er</sup>, dernier alinéa (actuel article 4, dernier alinéa), de la Constitution permet d'étendre cette liste de lois bicamérales. Étant donné que cette extension nécessite l'adoption d'une loi spéciale, l'assentiment des deux Chambres est évidemment requis. En effet, il est

(1) Stuk Kamer, CRIV 52 COM 308, blz. 2.

(2) Zoals uitdrukkelijk bevestigd in bijvoorbeeld Het wetsontwerp houdende instemming met de algemene Ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Rwanda, ondertekend te Kigali op 18 mei 2004 (stuk Senaat, nr. 3-1928/1 - 2006/2007, blz. 4).

(1) Doc. Chambre, CRIV 52 COM 308, p. 2.

(2) On en trouve d'ailleurs une confirmation explicite par exemple dans le projet de loi portant assentiment à la Convention générale de coopération au développement entre le Royaume de Belgique et la République du Rwanda, signée à Kigali le 18 mai 2004 (doc. Sénat n° 3-1928/1 - 2006/2007, p. 4).

oordeel zijn dat een bepaalde wetgeving zo fundamenteel is of zodanig de relaties tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten raakt, dat het bicameralisme aangewezen is. De samenleving evolueert immers voortdurend: wat nu nog niet aan één van beide criteria beantwoordt, kan er morgen wel aan beantwoorden. Het is ook mogelijk dat, op grond van een ander criterium, een bepaalde wetgeving best aan het bicameralisme onderworpen wordt. Bovendien hoeft het nadeel van limitatieve lijsten niet te worden verduidelijkt, zeker niet wanneer dergelijke lijsten in onze Grondwet, met haar strakke herzieningsprocedure, worden ingeschreven.» (1)

Verder werd in de parlementaire bespreking op deze bepaling niet ingegaan: het werd terecht gezien als een normale, vanzelfsprekende aanvulling om aan de rigiditeit van de Grondwet tegemoet te komen.

Het ander criterium ligt uiteraard voor de hand en bestaat, zoals eerder vermeld, uit de sterke verwevenheid tussen de ontwikkelingssamenwerking en de internationale verdragen, samen met de eerste rol die de Senaat op dit vlak inneemt.

Meer concreet en aanvullend gelden daarvoor de volgende argumenten.

— Sinds 2000 wordt ontwikkelingssamenwerking niet meer op nationaal vlak bepaald, maar vanuit algemene inzichten zoals de Millenniumdoelstellingen, de EU-Gedragscode en de Verklaring van Parijs. Die lopen thans als een rode draad door het ontwikkelingsbeleid van donoren én ontvangende landen. In het evaluatieverslag van de Senaat ter afsluiting van de hoorzittingen over de kaderwet van 25 mei 1999 kwamen de parlementaire fracties tot diezelfde conclusie. De opname van deze principes in een aangepaste wet op de ontwikkelingssamenwerking kadert dus rechtstreeks in de uitvoering van internationale afspraken.

— De beoordeling van de Belgische ontwikkelingssamenwerking gebeurt nu reeds op basis van de criteria van de OESO. Zonder wijziging aan de kaderwet heeft ons land zich bijgevolg reeds ingeschreven in internationale afspraken ter zake. Dus bij een eventuele wetswijziging kan dit slechts nog meer geëxpliciteerd worden.

parfaitement envisageable que les deux chambres législatives estiment qu'une législation donnée est de nature telle ou touche substantiellement aux relations entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés, que le bicaméralisme s'impose. La société est en perpétuelle évolution: ce qui aujourd'hui ne répond pas à l'un de ces deux critères, peut y répondre demain. Il est également possible que sur la base d'un autre critère, il s'avère opportun qu'une législation donnée soit soumise au bicaméralisme. Il est en outre inutile de souligner les inconvénients d'une liste limitative, certainement pas lorsque, connaissant la rigidité de la procédure de révision, de telles listes sont inscrites dans notre Constitution.» (1)

La discussion parlementaire de cette disposition n'est pas allée plus loin: elle a été considérée à juste titre comme un complément normal et évident permettant de pallier la rigidité de la Constitution.

L'autre critère tombe, en effet, sous le sens. Comme il a déjà été dit précédemment, il s'agit de l'imbrication étroite entre la coopération au développement et les traités internationaux, combinée au rôle de premier plan que le Sénat joue en la matière.

D'autres arguments plus concrets plaident également dans le même sens.

— Depuis 2000, les décisions en matière de coopération au développement ne sont plus prises au niveau national, mais sur la base de conceptions générales telles que celles contenues dans les Objectifs du Millénaire, le code de conduite européen et la déclaration de Paris. Ces conceptions forment actuellement le fil rouge de la politique de développement des pays donateurs et des pays bénéficiaires. Les groupes parlementaires sont arrivés à cette même conclusion dans le rapport d'évaluation du Sénat clôturant les auditions sur la loi-cadre du 25 mai 1999. L'insertion de ces principes dans une loi adaptée sur la coopération au développement s'inscrit dès lors directement dans la mise en œuvre d'accords internationaux.

— La coopération belge au développement est déjà évaluée sur la base des critères de l'OCDE. Notre pays a donc déjà souscrit à des accords internationaux en la matière sans avoir modifié la loi-cadre. Une éventuelle modification de loi ne ferait donc qu'explicitier davantage les choses.

(1) Stuk Kamer, 1992-1993, nr. 894/3, blz. 5.

(1) Doc. Chambre, 1992-1993, n° 894/3, p. 5.

— Ontwikkelingssamenwerking is een gedeelde bevoegdheid tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Het stemt hier dan ook logisch mee overeen om een hoofdrol toe te bedelen aan de Senaat die met zijn gemeenschapssenatoren de parlementaire vertegenwoordiging vormt van de deelgebieden op het federale niveau.

Sabine de BETHUNE.  
Philippe MAHOUX.  
Marleen TEMMERMAN.  
Luc VAN DEN BRANDE.

\*  
\* \*

### VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

—————

#### Artikel 1

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

#### Art. 2

Met toepassing van artikel 77, laatste lid, van de Grondwet zijn de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd voor de wetten met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking.

24 maart 2009.

Sabine de BETHUNE.  
Philippe MAHOUX.  
Marleen TEMMERMAN.  
Luc VAN DEN BRANDE.

— La coopération au développement est une compétence partagée entre l'État fédéral, les communautés et les régions. La logique commande donc d'attribuer un rôle de premier plan au Sénat qui, au travers de ses sénateurs de communauté, constitue la représentation parlementaire des entités fédérées au niveau fédéral.

\*  
\* \*

### PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

—————

#### Article 1<sup>er</sup>

La présente loi spéciale règle une matière visée dans l'article 77 de la Constitution.

#### Art. 2

En application de l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour les lois relatives à la coopération au développement.

24 mars 2009.