KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 10 december 1999 door de Minister van Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot uitvoering van artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten", heeft op 17 december 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 10 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "exécutant l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions", a donné le 17 décembre 1999 l'avis suivant :

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

> "(...) la loi qui est projetée doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2000 et, (...) à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire.".

*

* *

1. Sinds de Grondwetsherziening van 15 juli 1988 moet het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap volgens artikel 175 van de Grondwet bij een bijzondere wet worden vastgesteld. Artikel 177 van de Grondwet, zoals het luidt na de Grondwetsherziening van 7 juli 1988, bevat hetzelfde vereiste voor het financieringsstelsel van de gewesten. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de Grondwetsherziening heeft de toenmalige Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen (N) die bepalingen als volgt becommentarieerd :

> "De keuze om de financiering in een wet met bijzondere meerderheid te regelen ligt om drie redenen voor de hand :

- De basisregels die de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en Gewesten bepalen, mogen immers niet door een toevallige gewone meerderheid worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime consensus tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bestaan, die in een tweederde meerderheid tot uiting komt.

  In een federale structuur moet zulks deel uitmaken van de "Bundestreue", die wil dat dergelijke wijzigingen slechts mogelijk zijn in geval van een ruime consensus tussen de Gemeenschappen.

- Die regeling komt progressief tot stand. Men moet voorkomen dat ze bij elke fase van die opbouw gemakkelijk op de helling wordt gezet.

- Voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten is bovendien een stabiele financieringsregeling van belang. Men moet voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de Gemeenschappen (...) in gevaar te brengen." (1).

Uit de genoemde Grondwetsbepalingen volgt dat het de bijzondere wetgever, doch geenszins de gewone wetgever, toekomt om het financieringsstelsel voor de gemeenschappen en de gewesten te regelen. De gewone wetgever moet dus wetten ter uitvoering van de bijzondere wet aannemen, maar mag die bijzondere wet noch wijzigen, noch ervan afwijken (2).

---

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, blz. 22.

(2) Zie in die zin bijvoorbeeld advies L. 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet "tot vervollediging van de federale Staatsstructuur" (Gedr. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-2).

2. Artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten luidt aldus :

"§ 1. Onverminderd de toepassing van deze wet wordt jaarlijks, in de Rijksbegroting, voor de Gemeenschappen een krediet vastgesteld voor de financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt.

Voor het begrotingsjaar 1989 zijn deze bedragen respectievelijk 1.200 miljoen voor de Franse Gemeenschap en 300 miljoen voor de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. Voor het begrotingsjaar 1990 en voor elk van de volgende begrotingsjaren worden de bedragen vermeld in § 1 aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen, op dezelfde wijze als bepaald in artikel 13, § 2.

§ 3. De in § 2 bedoelde bedragen kunnen vanaf 1990 worden verhoogd, inzonderheid om rekening te houden met de eventuele financiële gevolgen voor de Gemeenschappen van beslissingen die de federale overheid bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheid heeft genomen.

Voor het wetsontwerp tot vaststelling van het onder § 1 bedoelde krediet wordt op dat punt ieder jaar vooraf overleg gepleegd tussen de federale Regering en de Gemeenschapsregeringen.

§ 4. Artikel 54, § 1, vierde lid, en § 2 is op dit krediet van toepassing.".

Artikel 62 bepaalt dus dat in de begrotingswet een krediet voor de gemeenschappen moet worden uitgetrokken voor de financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt. Overeenkomstig het beginsel van de eenjarigheid van de begroting, wordt dat krediet "jaarlijks ... vastgesteld" (artikel 62, § 1, eerste lid).

Artikel 62 van de bijzondere wet bepaalt hoe dat krediet voor het begrotingsjaar 1989 tussen de twee gemeenschappen wordt verdeeld. Daartoe worden in dat artikel van meet af aan twee bedragen vastgesteld (artikel 62, § 1, tweede lid).

Die bedragen worden vanaf het begrotingsjaar 1990 tweemaal per jaar aangepast, één keer verplicht, één keer facultatief. De verplichte aanpassing is de indexaanpassing (artikel 62, § 2). De facultatieve aanpassing is een verhoging "om rekening te houden met de eventuele financiële gevolgen voor de Gemeenschappen van beslissingen die de federale overheid bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheid heeft genomen" (artikel 62, § 3, eerste lid). Er wordt gepreciseerd dat de facultatieve verhoging betrekking heeft op de geïndexeerde bedragen ("De in § 2 bedoelde bedragen kunnen ... worden verhoogd").

Tot slot vereist de bijzondere wet dat over het begrotingsartikel waarbij het krediet jaarlijks wordt vastgesteld "vooraf overleg (wordt) gepleegd tussen de federale Regering en de Gemeenschapsregeringen" (artikel 62, § 3, tweede lid).

Het overleg heeft betrekking op het vaststellen van het krediet dat op de begroting wordt uitgetrokken, dus op het bedrag zoals het is verhoogd (1).

Daaruit volgt dat de gewone wetgever volgens artikel 62 van de bijzondere wet een artikel in de begrotingswet moet opnemen waarbij in de Rijksbegroting een krediet voor de gemeenschappen wordt vastgesteld, en dat hij zich daartoe moet beperken.

3. In tegenstelling tot wat uit het opschrift zou kunnen worden opgemaakt, bepaalt het onderzochte voorontwerp van wet zich er niet toe artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 uit te voeren, het wijkt er ook van af. Het onderzochte voorontwerp van wet is immers niet het voorontwerp van begroting, maar een bepaling die bedoeld is

---

(1) Tijdens de bespreking van dat artikel in de commissie van de Kamer heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen het volgende verklaard : "Tegen de weigering van de Staat om als gevolg daarvan het in artikel 57 (dat artikel 62 geworden is) bedoelde krediet te verhogen heeft de Gemeenschap geen verhaal. In § 3 wordt immers duidelijk gesteld dat «de in § 2 bedoelde bedragen kunnen worden verhoogd». De Gemeenschappen hebben met andere woorden geen recht op dergelijke verhoging. Wel kunnen zij bij het jaarlijkse voorafgaande overleg (zie § 3 in fine) hun bezwaren laten gelden" (verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten, Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, blz. 602).

om voor onbepaalde tijd uitwerking te hebben (1). Het beoogt, voor onbepaalde tijd, een jaarlijks recht in te stellen op de verhoging van de bedragen die overeenkomstig de paragrafen 1 en 2 van artikel 62 van de bijzondere wet zijn vastgesteld, terwijl in die bepaling staat dat deze verhoging elk jaar in de begrotingswet wordt vastgesteld nadat daarover, eveneens jaarlijks, met de Gemeenschaps-regeringen is overlegd.

4. Willen de stellers van het onderzochte voorontwerp artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 uitvoeren, dan moeten ze afzien van het onderzochte voorontwerp en het vastgestelde krediet rechtstreeks opnemen in een artikel van de wet tot vaststelling van de begroting voor het jaar 2000, rekening houdend met wat in het voornoemde artikel 62, § 3, wordt bepaald. De toegekende bedragen moeten voor het begrotingsjaar 2001 heroverwogen worden, volgens de procedure vastgesteld in artikel 62 van de bijzondere wet, en inzonderheid op basis van het voorafgaande overleg met de Gemeenschapsregeringen.

Willen de stellers daarentegen de bedragen die aan de gemeenschappen worden toegekend, voor verscheidene jaren vastleggen, dan wijzigen zij artikel 62 van de bijzondere wet. De tekst moet dan worden aangenomen in de vorm van een bijzondere wet tot wijziging van die bepaling.

---

(1) Artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp begint met deze woorden : "Vanaf het jaar 2000". Het tweede lid begint met "Voor het begrotingsjaar 2001 en voor elk van de volgende begrotingsjaren".

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "(l'urgence est motivée) ... par le fait que la loi qui est projetée doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2.000 et, qu'à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire.".

*
* *

1. Depuis la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, l'article 175 de la Constitution requiert que le système de financement pour les Communautés française et flamande soit fixé par une loi spéciale. L'article 177 de la Constitution, résultant de la révision constitutionnelle du 7 juillet 1988, contient la même exigence en ce qui concerne le système de financement des régions. Lors des travaux parlementaires de révision constitutionnelle, ces dispositions ont été commentées comme suit par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles (N) de l'époque :

> "Le choix de prévoir le financement dans une loi votée à majorité spéciale s'explique pour trois raisons :
>
> - Les règles de base qui déterminent les rapports entre les Communautés et les Régions ne peuvent en effet être modifiées en fonction de l'opportunité politique du moment. Ces modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un consensus assez

large entre les Communautés et Régions, matérialisé par une majorité des deux tiers.

Dans une structure fédérale, cela doit faire partie de la "Bundestreue", qui veut que ces modifications ne peuvent être envisagées que dans le cas d'un large consensus entre les Communautés.

- Ce système se construit progressivement et il faut éviter qu'on puisse facilement le remettre en cause à chaque étape de cette construction.

- En outre pour la crédibilité des Communautés et Régions, il est important que le système de financement soit stable. Il faut éviter d'offrir des possibilités d'hypothéquer l'assise financière des Communautés." (1).

Il résulte desdites dispositions constitutionnelles qu'il revient au législateur spécial, à l'exclusion du législateur ordinaire, de régler le système de financement des communautés et des régions. Le législateur ordinaire doit donc adopter des lois d'exécution de la loi spéciale, mais sans modifier celle-ci, ni y déroger (2).

---

(1) Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 10/59b-456/4, p. 22.

(2) Voir en ce sens, par exemple, l'avis L. 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale "visant à achever la structure fédérale de l'Etat" (Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-2).

2. L'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions est rédigé comme suit :

"§ 1er. Sans préjudice de l'application de la présente loi, il est prévu annuellement, à charge du budget de l'Etat, un crédit destiné aux Communautés pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers.

Pour l'année budgétaire 1989, ces montants sont respectivement de 1.200 millions pour la Communauté française et de 300 millions pour la Communauté flamande.

§ 2. Pour l'année budgétaire 1990 et chacune des années budgétaires suivantes, les montants mentionnés au § 1er sont adaptés au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation selon les modalités fixées par l'article 13, § 2.

§ 3. A partir de 1990, les montants visés au § 2 peuvent être augmentés, en particulier pour tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les Communautés de décisions prises par l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences propres.

Le projet de loi fixant le crédit visé au § 1er fait chaque année sur ce point l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de communauté.

§ 4. L'article 54, § 1er, alinéa 4 et § 2 s'applique à ce crédit.".

L’article 62 prévoit donc l’inscription, dans la loi budgétaire, d’un crédit destiné aux communautés pour le financement de l’enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Conformément au principe de l’annalité budgétaire, ce crédit est "prévu annuellement" (article 62, § 1er, alinéa 1er).

L’article 62 de la loi spéciale fixe la répartition de ce crédit entre les deux communautés pour l’année budgétaire 1989. Il le fait en déterminant directement deux montants (article 62, § 1er, alinéa 2).

Ces montants font l’objet de deux adaptations annuelles à partir de l’année budgétaire 1990, l’une obligatoire, l’autre facultative. L’adaptation obligatoire est l’indexation (article 62, § 2). L’adaptation facultative est une augmentation destinée à "tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les communautés des décisions prises par l’autorité fédérale dans l’exercice de ses compétences propres" (article 62, § 3, alinéa 1er). Il est précisé que ce sont les montants indexés qui font l’objet de l’augmentation facultative ("les montants visés au § 2 peuvent être augmentés").

Enfin, la loi spéciale requiert que l’article du budget qui fixe annuellement le crédit fasse "l’objet d’une concertation préalable entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de communauté" (article 62, § 3, alinéa 2).

La concertation porte sur la détermination du crédit inscrit au budget, donc sur le montant tel qu'il est augmenté (1).

Il en résulte que l'article 62 de la loi spéciale ne requiert et ne permet de la part du législateur ordinaire que la seule inscription dans la loi budgétaire d'un article prévoyant, à charge du budget de l'Etat, un crédit destiné aux communautés.

3. Contrairement à ce que laisse croire son intitulé, l'avant-projet de loi examiné ne se contente pas d'exécuter l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 mais y déroge. En effet, l'avant-projet de loi examiné n'est pas l'avant-projet de budget mais une disposition destinée à produire des effets pour une durée indéterminée (2). Il tend à ouvrir, pour une durée indéterminée, un droit annuel

---

(1) Lors de la discussion de cet article en commission de la Chambre, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles a déclaré : "La Communauté n'a aucun recours contre le refus de l'Etat d'augmenter en conséquence le crédit visé à l'article 57 (devenu 62). Le § 3 prévoit, en effet, explicitement que «les montants visés au § 2 peuvent être augmentés». En d'autres termes, les Communautés n'ont aucun droit à cette augmentation. Elles peuvent cependant faire valoir leurs objections lors de la concertation annuelle préalable (voir § 3 in fine)" (rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 602).

(2) L'article 2, alinéa 1er, de l'avant-projet débute par ces mots : "A partir de 2000". L'alinéa 2 commence par "Pour l'année budgétaire 2001 et chacune des années budgétaires suivantes".

à l’augmentation des montants fixés conformément aux paragraphes 1er et 2 de l’article 62 de la loi spéciale, alors que cette disposition prévoit que cette augmentation est fixée chaque année dans la loi budgétaire, après concertation, annuelle également, avec les Gouvernements de communauté.

4. Si les auteurs de l’avant-projet examiné entendent exécuter l’article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ils doivent omettre l’avant-projet examiné et inscrire directement le crédit fixé dans un article de la loi fixant le budget pour l’année 2000 en tenant compte du prescrit de l’article 62, § 3, précité. Les montants alloués devront être reconsidérés pour l’année budgétaire 2001, selon la procédure fixée à l’article 62 de la loi spéciale, et notamment sur la base de la concertation préalable avec les Gouvernements de communauté.

Par contre, si les auteurs entendent déterminer, pour plusieurs années, les montants alloués aux communautés, ils modifient l’article 62 de la loi spéciale. Le texte doit alors être adopté sous la forme d’une loi spéciale modifiant cette disposition.

De verenigde kamers waren samengesteld uit		Les chambres réunies étaient composées de
de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, voorzitter, président de chambre, président,
	Y. KREINS, Ph. HANSE, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, J.-M. FAVRESSE H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen Mesdames	F. LIEVENS,	griffier, greffier,
	B. VIGNERON,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, X. DELGRANGE en L. DETROUX, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN en C. NIKIS, referendarissen.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

Les rapports ont été présentés par MM. B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN, X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN et C. NIKIS, référendaires.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER