

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 31.594/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 31.594/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre le 2 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone", a donné le 7 mai 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 mei 2001 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap", heeft op 7 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... door de noodzaak om een gelijklopende bespreking te organiseren van :

- het ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen (Doc. Senaat (2000-2001), nr. 709/1);
- het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten (Doc. Kamer (2000-2001), nr. 1183/001),

hetgeen er niet alleen zal voor zorgen dat de hervormingen met betrekking tot de Duitstalige Gemeenschap onder dezelfde kalender als voor de andere gefedereerde entiteiten zullen vallen, maar ook dat de Wetgever de ontwerpen als één geheel zal kunnen bespreken, zoals overeengekomen werd op het Overlegcomité van 26 januari 2001."

*

*

*

.../...

Examen du projet

Dispositif

Article 2

1. Cette disposition tend à rendre applicable à la Communauté germanophone les paragraphes 5 et 6 de l'article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ces paragraphes n'existent encore qu'à l'état de projet. Ils seraient insérés dans la loi du 8 août 1980 par la loi spéciale "portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés", actuellement examinée au Sénat (1). Dans ce projet de loi spéciale (articles 12 et 13), ils se lisent comme suit :

"§ 5. Chaque Conseil ou l'organe désigné par lui exerce, selon les règles définies par décret, le contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection du Conseil ainsi que le contrôle des communications gouvernementales des membres de son gouvernement. Les Chambres fédérales, le conseil concerné ou l'organe désigné par lui, sont tenus d'exécuter les sanctions imposées par une autre assemblée ou par l'organe désigné par elle en application de la législation fédérale relative à la limitation des dépenses électorales.

§ 6. Les Conseils sont compétents en ce qui concerne le financement complémentaire des partis politiques, tels que définis par l'article 1er, 1° de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone."

(1) Doc. parl., Sénat, session 2000-2001, n° 2-709/1.

2. En ce qui concerne le paragraphe 5, il figurait dans l'avant-projet de loi spéciale soumis à l'avis du Conseil d'Etat (2).

Dans son avis n° 31.226/VR (3), la section de législation en fit, notamment, le commentaire suivant :

"1. L'article 31, § 5, en projet, vise à confier aux conseils de communauté et de région la compétence de contrôler les dépenses électorales relatives à l'élection de ces conseils ainsi que les communications gouvernementales des membres des gouvernements concernés. Cette dernière compétence est également accordée à l'assemblée de la Commission communautaire française en ce qui concerne les communications des membres du collège de cette commission.

Il se déduit de la lecture conjointe des alinéas 1er et 2, d'une part, et de l'alinéa 3, d'autre part, que l'intention n'est pas de confier aux communautés et aux régions la réglementation de base en matière de dépenses électorales. Au contraire, c'est le législateur fédéral qui reste compétent pour édicter ces dispositions. Seule est attribuée aux communautés et aux régions la compétence d'organiser et d'exercer le contrôle du respect des règles fédérales. Cette compétence concerne notamment les sanctions qui peuvent être imposées en cas de violation des règles fédérales.

2. Des dispositions relatives aux dépenses électorales concernant les élections des conseils de communauté et de région portent sur les élections de ces conseils proprement dites. Des dispositions relatives au contrôle des communications gouvernementales ont trait au fonctionnement des gouvernements.

(2) Dans cet avant-projet, il comportait en outre un alinéa accordant la même compétence à l'assemblée de la Commission communautaire française.

(3) Doc. parl., id., p. 56.

Conformément aux articles 118, § 1er, et 123, § 1er, de la Constitution, ces dispositions doivent, en principe, faire l'objet d'une loi spéciale (4), du moins en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, ainsi que la Communauté flamande et la Région flamande (5).

Dans le cadre de l'autonomie constitutive des communautés et régions précitées, le législateur spécial peut également confier les compétences dont il est question aux conseils de communauté et de région concernés. Dans ce cas, il est requis que ces conseils exercent, par la voie de décrets, eux-mêmes adoptés à une majorité spéciale, les compétences qui leur sont ainsi confiées (articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution).

(...)

En ce qui concerne l'article 31, § 5, alinéa 2, en projet, il y a lieu de rappeler qu'une disposition relative à la Commission communautaire française n'a pas sa place dans la loi spéciale du 8 août 1980. En outre, l'autonomie constitutive ne peut pas s'appliquer au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ou aux

-
- (4) Note de l'avis 31.226/VR : en ce qui concerne les élections, les aspects techniques de détail peuvent, il est vrai, être précisés dans une loi ordinaire (Conseil d'Etat, section de législation, avis du 23 novembre 1988, Doc. Parl., Sénat, 1988-1989, n° 514-1, pp. 61-63). Toutefois, la limitation des dépenses électorales peut, en soi, difficilement être considérée comme une question de détail.
- (5) Note de l'avis 31.226/VR : la condition de la majorité spéciale s'applique également aux dispositions relatives à la Région de Bruxelles-Capitale (voir les articles 118, § 1er, et 123, § 1er, de la Constitution), ainsi qu'aux commissions communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (voir l'article 136 de la Constitution).

.../...

assemblées des commissions communautaires (6). En conséquence, l'article 31, § 5, alinéa 2, en projet, devra être omis. Si le législateur spécial souhaite que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les collèges des commissions communautaires aient également la possibilité de contrôler les communications gouvernementales, il conviendra qu'il inscrive les règles concernant l'exercice de ce contrôle dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (chapitre II du projet).".

Comme cet avis n° 31.226/VR le met en évidence, le législateur ne peut attribuer à la Communauté germanophone la compétence de régler par décret le contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection de son conseil et le contrôle des communications gouvernementales des membres de son gouvernement. D'une part, une telle compétence ne rentre en effet pas dans celle que l'article 130, § 1er, de la Constitution attribue au Conseil de la Communauté germanophone, et d'autre part, ce dernier ne dispose pas de l'autonomie constitutive que les articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution permettent au législateur spécial de reconnaître au Conseil de la Communauté française, au Conseil de la Région wallonne et au Conseil de la Communauté flamande.

Il en résulte que la loi en projet ne peut rendre applicable à la Communauté germanophone l'article 31, § 5, que l'avant-projet de loi spéciale précité tend à insérer dans la loi spéciale du 8 août 1980.

(6) Note de l'avis 31.226/VR: pour être complet, il y a lieu d'observer que l'autonomie constitutive ne vaut pas non plus pour le Conseil de la Communauté germanophone.

Il appartient à l'auteur du projet de déterminer dans le projet les règles de contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales que la Communauté germanophone aura à appliquer.

3. En ce qui concerne le paragraphe 6 en projet, une disposition similaire qui figurait, dans l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation, sous la forme d'un article 6ter à insérer dans la loi spéciale du 8 août 1980 (7), fit l'objet, notamment, de l'observation suivante :

"La disposition en projet est notamment applicable à la Communauté germanophone.

Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation générale 2, la Communauté germanophone ne peut être citée dans une disposition visant à modifier un article de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'attribution à la Communauté germanophone d'une compétence relative au financement des partis politiques se heurte toutefois à une objection encore plus fondamentale. L'article 38 de la Constitution prévoit en effet que chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois

(7) Cet article 6ter en projet était formulé comme suit :

"Les Régions et la Communauté germanophone sont compétentes en ce qui concerne le financement complémentaire des partis politiques, tels que définis par l'article 1, 1° de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone."

.../...

prises en vertu de la Constitution (8). Or, les articles de la Constitution qui ont trait aux compétences de la Communauté germanophone (articles 130, 167 et 170, § 2), ne donnent aucunement au législateur la possibilité d'attribuer à cette communauté une compétence en matière de financement des partis politiques. La loi ne peut dès lors transférer cette compétence.

Pour autant que de besoin, il peut être signalé que l'objectif envisagé par les auteurs du projet pourrait être atteint par une autre voie. En vertu de l'article 139 de la Constitution, le Conseil de la Région wallonne et le Conseil de la Communauté germanophone ont en effet la faculté de décider d'un commun accord et chacun par décret que la Région wallonne délègue à la Communauté germanophone la compétence que lui aura attribuée l'article 6ter, en projet, dans la mesure où cette compétence doit s'exercer dans la région de langue allemande."

Le fait que la disposition en question figurerait sous le Titre III, Chapitre II, section 2, intitulé "Du fonctionnement [des Conseils]", n'est pas de nature à modifier cette analyse.

S'il est vrai en effet que, bien que l'article 118, § 1er, de la Constitution prévoie que le fonctionnement des Conseils est réglé par la loi, plusieurs dispositions de la loi du 31 décembre 1983, à l'instar des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, confient au Conseil de la Communauté germanophone le soin de régler certains aspects de son fonctionnement, il s'agit cependant toujours de mesures limitées au fonctionnement interne du Conseil.

(8) Il y a lieu de noter que l'article 39 de la Constitution confère un pouvoir plus étendu au législateur spécial pour déterminer les compétences des régions. La loi spéciale peut confier aux régions les compétences "qu'elle détermine", à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129 de la Constitution.

Le financement complémentaire des partis politiques ne peut être considéré comme une telle mesure. En effet, à la différence des groupes constitués au sein du Conseil, les partis politiques ne constituent pas une composante des Conseils ou de leurs services.

Il en résulte que l'observation formulée dans l'avis n° 31.226/VR et rappelée ci-dessus, garde toute sa pertinence à l'égard de la disposition examinée du présent projet.

Article 5

1. Aux 2° et 3°, selon les règles de légistique, lorsque l'on légifère par référence, il n'y a pas lieu d'indiquer les modifications que le texte auquel il est fait référence a subies, sauf dans l'hypothèse où l'on souhaite que les modifications ultérieures apportées à ce même texte ne soient pas applicables.

Telle n'est toutefois pas l'intention de l'auteur du projet, ainsi qu'en a convenu le fonctionnaire délégué. Les mots "modifiée par la loi spéciale du ... portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions" doivent donc être omis.

La même observation vaut pour les articles 6, 8, 9, et 11 à 15.

.../...

2. Tel que le paragraphe 7 en projet est rédigé, et compte tenu de la rédaction du paragraphe 6, le montant prévu par cette disposition serait indexé deux fois à partir de 2007 : une première fois en vertu du paragraphe 6, auquel aucune limite de temps n'est fixée, et une seconde fois par le jeu du paragraphe 7.

Il y a donc lieu, au paragraphe 6 actuel, de remplacer les mots "dès l'année budgétaire 2002" par les mots "dès l'année budgétaire 2002 et jusqu'à l'année budgétaire 2006" et au paragraphe 7 en projet d'insérer, entre les mots "en application du paragraphe 6" et les mots "est adapté", les mots "pour l'année budgétaire 2006".

Article 8

Compte tenu de l'article 9 qui renumérote l'article 58sexies actuel en un article 58septies, il y a lieu de prévoir, à l'article 58quinquies, § 4, de la loi du 31 décembre 1983, le remplacement de la référence à l'article 58sexies par une référence à l'article 58septies.

D'une manière générale, il est d'ailleurs déconseillé de changer le numérotage de dispositions existantes, ce procédé exposant au risque d'omettre de modifier les dispositions qui font référence aux articles dont le numéro a été modifié, risque auquel le présent projet n'a précisément pas échappé.

.../...

Article 13

Cette disposition du projet modifie l'article 59 de la loi du 31 décembre 1983 qui rend applicable certaines dispositions de la loi spéciale de financement.

Selon le commentaire de l'article,

"Le renvoi aux articles 5bis, 10, § 3, et 53, alinéa 1er, de la loi de financement est supprimé suite à la régionalisation de la redevance radio et télévision.".

Il y a lieu d'observer tout d'abord que le projet de loi spéciale qui est actuellement examiné à la Chambre des représentants prévoit d'insérer à l'article 5 de la loi spéciale de financement un paragraphe 3bis, rédigé comme suit :

"§ 3bis. A moins que la région n'en décide autrement, les communautés assurent, jusqu'au 31 décembre 2004 inclus, dans le respect des règles de procédure fixées par l'Etat le service de l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1er, 9°, pour le compte des régions et en concertation avec celles-ci. Les gouvernements des communautés et des régions concluent une convention pour déterminer les frais de perception.".

Dès lors que la volonté de l'auteur du projet est, à juste titre, de respecter un parallélisme entre les dispositions relatives aux Communautés française et flamande, d'une part, et à la Communauté germanophone, d'autre part, il y aurait lieu de rendre également applicable cette disposition de la loi spéciale de financement telle qu'elle figure dans le projet de loi spéciale.

.../...

D'autre part, il y a lieu d'observer que le renvoi au seul alinéa 2 de l'article 53 paraît dépourvu d'objet. En effet cet alinéa prévoit une obligation de concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements des communautés et des régions pour les points visés à l'alinéa 1er.

Plus fondamentalement, il y a lieu de préciser la nature et le mode de paiement de la "dotation à titre de compensation de la redevance radio et télévision".

Dans le projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale de financement, la dotation équivalente dont bénéficieraient la Communauté flamande et la Communauté française figurerait au titre IV de la loi spéciale, intitulé "des parties attribuées du produit d'impôts". En outre, bien que ce projet ne spécifie pas quel est l'impôt dont une partie serait ainsi attribuée, il résulterait de la combinaison des articles 36 et 53 de la loi spéciale de financement, tels que modifiés par le projet de loi spéciale, que les montants des dotations seraient déterminés au budget des voies et moyens de l'Etat fédéral. Ces dotations seraient donc transférées selon les modalités prévues à l'article 54, § 1er, alinéa 3, exactement de la même manière que les autres parts attribuées de produits d'impôts.

L'auteur du projet devra donc préciser, au moins dans l'exposé des motifs, si la "dotation" prévue par le présent projet sera, à l'instar de celles prévues pour les autres communautés, des "produits d'impôts attribués", ou bien si au contraire elle figurera sous la forme d'un crédit inscrit au budget général des dépenses.

.../...

Dans la première hypothèse, il y a lieu de rendre applicable l'ensemble de l'article 53 de la loi spéciale de financement. Dans la seconde hypothèse, il convient d'omettre toute référence à cette disposition.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Het inroepen van de toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt gemotiveerd door de noodzaak om een gelijklopende bespreking te organiseren van :

- het ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen (Doc. Senaat (2000-2001), nr. 709/1);
- het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten (Doc. Kamer (2000-2001), nr. 1183/001),

hetgeen er niet alleen zal voor zorgen dat de hervormingen met betrekking tot de Duitstalige Gemeenschap onder dezelfde kalender als voor de andere gefedereerde entiteiten zullen vallen, maar ook dat de Wetgever de ontwerpen als één geheel zal kunnen bespreken, zoals overeengekomen werd op het Overlegcomité van 26 januari 2001."

*

*

*

.../...

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 2

1. Deze bepaling strekt ertoe artikel 31, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toepasselijk te maken op de Duitstalige Gemeenschap.

Die paragrafen zitten voorlopig nog in de ontwerpfase. Zij zouden in de wet van 8 augustus 1980 worden ingevoegd bij de bijzondere wet "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen", die thans in de Senaat wordt onderzocht (1). In dat ontwerp van bijzondere wet (artikelen 12 en 13), luiden die paragrafen als volgt :

"§ 5. Elke Raad of het door hem aangewezen orgaan oefent, volgens de bij decreet bepaalde regels, de controle van de verkiezingsuitgaven met betrekking tot de verkiezing van de Raad uit, alsook de controle op de regeringsmededelingen van de leden van zijn regering.

De federale Kamers, de betrokken Raad of het door hem aangewezen orgaan moeten de sancties uitvoeren die met toepassing van de federale wetgeving betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven zijn opgelegd door een andere vergadering of door een door hem aangewezen orgaan.

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 2000-2001, nr. 2-709/1.

§ 6. De Raden zijn bevoegd voor de aanvullende financiering van de politieke partijen, zoals bepaald in artikel 1, 1° van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap."

2. Die paragraaf 5 kwam reeds voor in het voorontwerp van bijzondere wet dat ter fine van advies aan de Raad van State was voorgelegd (2).

De afdeling wetgeving heeft daaraan in haar advies nr. 31.226/VR (3) onder meer de volgende commentaar gewijd :

"1. Het ontworpen artikel 31, § 5, strekt ertoe de gemeenschaps- en de gewestraden bevoegd te maken voor de controle van de verkiezingsuitgaven met betrekking tot de verkiezingen voor die raden, alsmede voor de controle op de regeringsmededelingen van de leden van de betrokken regeringen. Deze laatste bevoegdheid wordt eveneens toegekend aan de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, ten aanzien van de mededelingen van de leden van het college van die commissie.

Uit de samenlezing van het eerste en het tweede lid enerzijds, en het derde lid anderzijds, blijkt dat het niet de bedoeling is om de basisregelgeving inzake de verkiezingsuitgaven aan de gemeenschappen en de gewesten toe te vertrouwen. De federale wetgever blijft integendeel bevoegd om die regeling vast te stellen. Aan de gemeenschappen en de gewesten wordt enkel de bevoegdheid toegekend om de controle op de naleving van de federale regels te organiseren en uit te oefenen.

(2) In dat voorontwerp bevatte die paragraaf voorts nog een lid waarbij diezelfde bevoegdheid werd opgedragen aan de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie.

(3) Zelfde gedrukt stuk, blz. 56.

Die bevoegdheid heeft mede betrekking op de sancties die in geval van overtreding van de federale regels opgelegd kunnen worden.

2. Een regeling die verband houdt met de verkiezingsuitgaven met betrekking tot de verkiezingen voor de gemeenschaps- en gewestraden, heeft te maken met de verkiezingen zelf van die raden. Een regeling die verband houdt met de controle op de regeringsmededelingen heeft te maken met de werking van de regeringen.

Op grond van de artikelen 118, § 1, en 123, § 1, van de Grondwet dienen die regelingen in beginsel het voorwerp uit te maken van een bijzondere wet (4), althans wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, en de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest betreft (5).

De bijzondere wetgever kan, in het kader van de constitutionele autonomie van de genoemde gemeenschappen en gewesten, de bevoegdheden terzake ook opdragen aan de betrokken gemeenschaps- en gewestraden. Vereist is dan wel dat die raden de hun aldus toegekende bevoegdheden moeten uitoefenen door middel van decreten die zelf eveneens met een bijzondere meerderheid zijn

-
- (4) Voetnoot van advies 31.226/VR : Wat de verkiezingen betreft, kunnen bijkomstige aspecten van technische aard weliswaar nader uitgewerkt worden bij gewone wet (Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 23 november 1988, Parl. St., Senaat, 1988-1989, nr. 514-1, blz. 61-63). De beperking van de verkiezingsuitgaven kan op zichzelf echter moeilijk als een bijkomstig aspect beschouwd worden.
- (5) Voetnoot van advies 31.226/VR : Het vereiste van de bijzondere meerderheid geldt overigens ook voor de regelingen die verband houden met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (zie de artikelen 118, § 1, en 123, § 1, van de Grondwet), en met de gemeenschapscommissies in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (zie artikel 136 van de Grondwet).

.../...

aangenomen (artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet).

(...)

Wat het ontworpen artikel 31, § 5, tweede lid, betreft, dient eraan herinnerd te worden dat een bepaling in verband met de Franse Gemeenschapscommissie niet op haar plaats is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voorts kan de constitutieve autonomie niet gelden voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad of voor de vergaderingen van de gemeenschapscommissies (6). Het ontworpen artikel 31, § 5, tweede lid, dient dan ook weggelaten te worden. Wil de bijzondere wetgever dat ook voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de colleges van de gemeenschapscommissies een mogelijkheid bestaat van controle op de regeringsmededelingen, dan dient hij de regels in verband met de uitoefening van die controle in de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (hoofdstuk II van het ontwerp) op te nemen."

Zoals in dat advies nr. 31.226/VR wordt benadrukt, kan de wetgever aan de Duitstalige Gemeenschap niet de bevoegdheid opdragen om bij decreet bepalingen uit te vaardigen tot regeling van de controle op de verkiezingsuitgaven met betrekking tot de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, en van de controle op de regeringsmededelingen van de leden van haar regering. Ten eerste maakt zulk een bevoegdheid geen deel uit van die welke bij artikel 130, § 1, van de Grondwet aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt opgedragen, en ten tweede beschikt die Raad niet over de constitutieve autonomie die de bijzondere wetgever krachtens de artikelen 118, § 2, en

(6) Voetnoot van advies 31.226/VR : Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat de constitutieve autonomie evenmin geldt voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

123, § 2, van de Grondwet aan de Franse Gemeenschapsraad, aan de Waalse Gewestraad en aan de Vlaamse Gemeenschapsraad kan toekennen.

Daaruit volgt dat artikel 31, § 5, dat bij het voormelde voorontwerp van bijzondere wet wordt ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, door het onderhavige wetsontwerp niet toepasselijk kan worden verklaard op de Duitstalige Gemeenschap.

De steller van het ontwerp dient in het ontwerp te bepalen welke regels de Duitstalige Gemeenschap moet toepassen voor de controle op de verkiezingsuitgaven en op de regeringsmededelingen.

3. In het voorontwerp dat ter fine van advies aan de afdeling wetgeving was voorgelegd, kwam een soortgelijke bepaling voor als de ontworpen paragraaf 6, in de vorm van een artikel 6ter dat zou worden ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (7) en waarover onder andere de volgende opmerking is gemaakt :

(7) Dat ontworpen artikel 6ter was als volgt gesteld :

"De Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap zijn bevoegd voor de aanvullende financiering van de politieke partijen, zoals bepaald in artikel 1, 1°, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap."

.../...

"De ontworpen bepaling is mede van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.

Zoals in de algemene opmerking 2 is uiteengezet, mag van de Duitstalige Gemeenschap geen melding gemaakt worden in een bepaling die strekt tot de wijziging van een artikel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er is echter een meer fundamenteel bezwaar tegen het toekennen aan de Duitstalige Gemeenschap van een bevoegdheid inzake de financiering van politieke partijen. Artikel 38 van de Grondwet bepaalt immers dat elke gemeenschap de bevoegdheid heeft die haar door de Grondwet of door de wetten aangenomen krachtens de Grondwet worden toegekend (8). Welnu, in de artikelen van de Grondwet die handelen over de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap (artikelen 130, 167 en 170, § 2) is geen sprake van enige mogelijkheid voor de wetgever om aan de bedoelde gemeenschap een bevoegdheid inzake de financiering van politieke partijen toe te kennen. De wet kan die bevoegdheid derhalve niet overdragen.

Voor zoveel als nodig kan erop gewezen worden dat het wel mogelijk is het door de stellers van het ontwerp beoogde doel langs een andere weg te bereiken. Op grond van artikel 139 van de Grondwet kunnen de Raad van het Waalse Gewest en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap immers in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat het Waalse Gewest de hem bij het ontworpen artikel 6ter toegekende bevoegdheid overdraagt aan de Duitstalige Gemeenschap, in zoverre die bevoegdheid in het Duitse taalgebied uitgeoefend moet worden."

(8) Er weze opgemerkt dat artikel 39 van de Grondwet aan de bijzondere wetgever een ruimere bevoegdheid verleent om de bevoegdheden van de gewesten te bepalen. De bijzondere wet kan aan de gewesten de bevoegdheden opdragen "welke zij aanduidt", met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 van de Grondwet.

De omstandigheid dat de bepaling in kwestie een plaats zou krijgen in titel III, hoofdstuk II, afdeling 2, met als opschrift "Werking [van de Raden]", doet niets af aan die analyse.

Hoewel artikel 118, § 1, van de Grondwet bepaalt dat de werking van de Raden bij wet wordt geregeld, is bij verscheidene bepalingen van de wet van 31 december 1983, naar het model van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap weliswaar de zorg opgedragen om bepaalde aspecten van zijn werking te regelen, maar daarbij gaat het altijd om maatregelen die niet verder reiken dan de interne werking van de Raad.

De aanvullende financiering van de politieke partijen kan niet als zo een maatregel worden beschouwd. In tegenstelling tot de groepen binnen de Raad, vormen de politieke partijen immers geen bestanddeel van de Raad of van de diensten van de Raad.

Daaruit volgt dat de opmerking die in advies nr. 31.226/VR is gemaakt en hiervoren is herhaald, nog even pertinent is wat de onderzochte bepaling van dit ontwerp betreft.

Artikel 5

1. Wat de onderdelen 2° en 3° betreft, bestaat er, bij het stellen van regels door verwijzing, geen grond om melding te maken van de wijzigingen die zijn aangebracht in de bepalingen waarnaar verwezen wordt, tenzij het de

.../...

bedoeling is dat latere wijzigingen van die bepaling niet van toepassing zijn.

Zulks is evenwel niet de bedoeling van de steller van het ontwerp, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft toegegeven. De woorden "gewijzigd bij de bijzondere wet van ... tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten" behoren dan ook te vervallen.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 6, 8, 9 en 11 tot 15.

2. Zoals de ontworpen paragraaf 7 is gesteld, zou het bedrag waarvan in deze bepaling sprake is, in het licht van de bewoordingen van paragraaf 6, vanaf 2007 twee keer geïndexeerd worden : een eerste keer krachtens paragraaf 6, aan welke bepaling geen enkele beperking in de tijd verbonden is, en een tweede keer door de werking van paragraaf 7.

In de huidige paragraaf 6 moeten de woorden "Vanaf het begrotingsjaar 2002" worden vervangen door de woorden "Van het begrotingsjaar 2002 tot en met het begrotingsjaar 2006", terwijl in de ontworpen paragraaf 7 de woorden "het met toepassing van paragraaf 6 verkregen bedrag" dienen te worden vervangen door de woorden "het bedrag dat voor het begrotingsjaar 2006 met toepassing van paragraaf 6 is verkregen".

.../...

Artikel 8

Gelet op artikel 9 van het ontwerp, waarbij het huidige artikel 58sexies vernummerd wordt tot een artikel 58septies, moet in artikel 58quinquies, § 4, van de wet van 31 december 1983 de verwijzing naar artikel 58sexies worden vervangen door een verwijzing naar artikel 58septies.

Algemeen gesproken wordt trouwens afgeraden de nummering van bestaande bepalingen te wijzigen, aangezien die werkwijze ertoe kan leiden dat vergeten wordt wijzigingen aan te brengen in de bepalingen die verwijzen naar vernummerde artikelen, wat in dit ontwerp bepaaldelijk is gebeurd.

Artikel 13

Bij deze bepaling van het ontwerp wordt artikel 59 van de wet van 31 december 1983 gewijzigd, welk artikel sommige bepalingen van de bijzondere financieringswet toepasselijk verklaart.

In de artikelsgewijze bespreking staat daarover het volgende te lezen :

"De verwijzing naar de artikelen 5bis, 10, § 3, en 53, eerste lid, van de financieringswet dient geschrapt te worden ingevolge de regionalisering van het kijk- en luistergeld."

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat het ontwerp van bijzondere wet dat thans in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt besproken ertoe strekt in

.../...

artikel 5 van de bijzondere financieringswet een paragraaf 3bis in te voegen, die als volgt luidt :

"§ 3bis. Tenzij het gewest er anders over beslist, zorgen de gemeenschappen tot en met 31 december 2004, met inachtneming van de door de Staat vastgestelde procedureregels, voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 9°, bedoelde belasting voor rekening van en in overleg met de gewesten. De gemeenschaps- en gewestregeringen sluiten een overeenkomst om de inningskosten te bepalen.".

Aangezien de steller van het ontwerp terecht streeft naar een zeker parallellisme tussen de bepalingen betreffende de Franse en de Vlaamse Gemeenschap, enerzijds, en de Duitstalige Gemeenschap, anderzijds, zou ook deze bepaling van de bijzondere financieringswet, zoals ze in het ontwerp van bijzondere wet voorkomt, toepasselijk moeten worden verklaard.

Daarnaast behoort te worden opgemerkt dat het doelloos lijkt alleen naar het tweede lid van artikel 53 te verwijzen. Dat lid voorziet immers in een verplicht overleg tussen de federale overheid en de gemeenschaps- en gewestregeringen voor de punten vermeld in het eerste lid.

Van fundamenteel belang is dat de aard en de betalingswijze van de "dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld" moeten worden bepaald.

Volgens het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere financieringswet zou de overeenkomstige dotatie die de Franse en de Vlaamse Gemeenschap zouden genieten, worden opgenomen in titel IV van de bijzondere wet, welke titel als opschrift "toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen" draagt. Hoewel

.../...

in dat ontwerp niet wordt gepreciseerd van welke belasting een gedeelte zou worden toegewezen, zou bovendien uit het in onderlinge samenhang lezen van de artikelen 36 en 53 van de bijzondere financieringswet, zoals deze door het ontwerp van bijzondere wet worden gewijzigd, voortvloeien dat de bedragen van de dotaties zouden worden bepaald in de middelenbegroting van de federale Staat. Die dotaties zouden dus op net dezelfde wijze als de overige toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen overgedragen worden volgens de nadere regels bepaald in artikel 54, § 1, derde lid.

De steller van het ontwerp moet dan ook, op zijn minst in de memorie van toelichting, aangeven of de "dotatie" waarin dit ontwerp voorziet, net als de dotaties voor de overige gemeenschappen zal bestaan uit "de toegewezen opbrengst van belastingen", dan wel of ze in de vorm van een krediet zal zijn ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting.

In het eerste geval dient het volledige artikel 53 van de bijzondere financieringswet toepasselijk te worden verklaard. In het tweede geval dient elke verwijzing naar die bepaling te vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

B. GLANSDORFF,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS