

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

6 JANVIER 2000

Projet de loi exécutant l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions

SOMMAIRE

	Pages
Exposé des motifs	2
Projet de loi	6
Avant-projet de loi	8
Avis du Conseil d'État	9

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

6 JANUARI 2000

Ontwerp van wet tot uitvoering van artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	2
Wetsontwerp	6
Voorontwerp van wet	8
Advies van de Raad van State	9

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions prévoit que l'État fédéral doit allouer un crédit aux Communautés pour couvrir le financement de l'enseignement universitaire qui est dispensé aux étudiants étrangers.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 avait fixé le montant qui revenait à chaque Communauté pour l'année budgétaire 1989. Depuis lors, ces montants n'ont jamais été revus, sous réserve de l'adaptation au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation telle qu'elle est prévue à l'article 13, § 2, de la loi spéciale précitée.

L'article 62, § 3, de la loi spéciale précitée prévoit que les montants qui ont été fixés en 1989 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.

Plus de 10 ans après le vote de la loi spéciale de financement, une adaptation de ces montants s'impose en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers et en raison de l'intervention d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes qui ont mis en évidence le fait que des charges importantes pèsent sur les Communautés du fait de l'adhésion de la Belgique aux instances de l'Union européenne.

Le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne oblige les Communautés à considérer les étudiants étrangers des États de l'Union européenne comme des étudiants finançables au même titre que les étudiants belges.

Des arrêts récents de la Cour de justice des Communautés européennes rappellent cette obligation aux autorités belges.

L'adhésion par l'État fédéral aux instances européennes a donc eu un impact budgétaire substantiel pour les Communautés.

Une attention particulière doit en conséquence être réservée à l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers de l'Union européenne dans les Universités belges et dans la répartition de ces étudiants entre les universités qui dépendent de l'une ou l'autre Communauté.

L'évolution du nombre de ces étudiants révèle que ceux-ci sont pour un tiers inscrits dans des universités qui dépendent de la Communauté flamande et pour deux tiers dans des universités qui dépendent de la Communauté française.

MEMORIE VAN TOELICHTING

Artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 met betrekking tot financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten voorziet dat de Federale Staat een krediet moet toestaan aan de Gemeenschappen voor de financiering van het universitair onderwijs dat de buitenlandse studenten vrijstelt.

De bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft het bedrag vastgesteld dat aan elk van de Gemeenschappen toekomt voor het begrotingsjaar 1989. Sindsdien zijn de bedragen nooit meer herzien, onder voorbehoud van een aanpassing van de gemiddelde index van de consumptieprijzen, zoals voorzien in artikel 13, § 2, van de voornoemde bijzondere wet.

Artikel 62, § 3, van de voornoemde bijzondere wet voorziet dat de bedragen die zijn vastgesteld in 1989 verhoogd kunnen worden, en meer in het bijzonder om rekening te houden met de eventuele financiële gevolgen lastens de Gemeenschappen tengevolge van beslissingen genomen door de federale overheid in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden.

Meer dan 10 jaar na de stemming van de bijzondere financieringswet, dringt zich een aanpassing op van de bedragen tengevolge van de stijging van het aantal buitenlandse studenten en omwille van een aantal arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die de aandacht hebben gevestigd op het feit dat er belangrijke lasten rusten op de Gemeenschappen ten gevolge van de toetreding van België tot de instanties van de Europese Unie.

Het principe van het vrije verkeer van personen in het kader van de Europese Unie verplicht de Gemeenschappen de buitenlandse studenten van de Europese Unie te beschouwen als financierbaar ten zelfde titel als de Belgische studenten.

Recente arresten van het Europees Hof van Justitie herinneren de Belgische autoriteiten aan deze verplichting.

De toetreding van Federale Staat tot de Europese instanties heeft dus een budgettaire belangrijke impact gehad voor de Gemeenschappen.

Er dient dus een speciale aandacht te gaan naar de toename van het aantal buitenlandse studenten van binnen de Europese Unie aan de Belgische universiteiten en naar de verdeling van deze studenten tussen de universiteiten afhankelijk van de ene of andere Gemeenschap.

De evolutie van het aantal van deze studenten laat zien dat zowat een derde van hen ingeschreven zijn aan universiteiten die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en voor twee derde ingeschreven zijn de universiteiten die afhangen van de Franse Gemeenschap.

Cette situation a servi de base pour la répartition du budget entre les deux Communautés.

Les crédits nécessaires à l'exécution du présent projet de loi seront prévus lors du prochain contrôle budgétaire.

Le montant qui est fixé dans la présente loi sera adapté au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation.

Ainsi que le prévoit l'article 62, § 3, 2^e alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, le projet de loi fixant le crédit qui reviendra chaque année aux Communautés fera l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de Communauté.

L'avis du Conseil d'État appelle plusieurs observations.

L'article 62, § 3, 1^{er} alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions prévoit que les montants qui sont visés au 1^{er} paragraphe de cette disposition « peuvent être augmentés ».

L'article 62, § 3, 2^e alinéa, de la même loi impose, quant à lui, que le projet de loi qui fixe le crédit (soit la loi budgétaire) doit faire l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de Communauté. En d'autres termes, l'article 62, § 3, alinéa 1^{er} prévoit une habilitation générale quant à une augmentation éventuelle des montants qui ont été inscrits en 1989. En effet, l'habilitation du législateur spécial est formulée de manière générale et n'est pas limitée à la seule loi budgétaire (ce qui ne présenterait guère d'intérêt).

Par contre, le 2^e alinéa de la même disposition impose, quant à lui, que le projet de loi budgétaire, en ce qu'il fixe le crédit qui est effectivement alloué aux Communautés, fasse l'objet d'une concertation.

Il résulte de ces dispositions que les montants qui sont alloués aux Communautés peuvent être augmentés, soit au cas par cas dans le cadre de la loi budgétaire, soit, d'une manière plus structurelle, selon des critères contenus dans une loi matérielle « afin de tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les Communautés de décisions prises par l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences propres ».

Tel est le cas du projet qui se fonde sur l'augmentation du nombre des étudiants étrangers et l'obligation qu'ont les Communautés de les financer en raison de l'adhésion de la Belgique à l'Union européenne.

En outre, il faut relever que le projet qui a été adopté par le Gouvernement ne vide pas de son sens l'obligation de concertation qu'impose l'article 62, § 3, 2^e alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 rela-

Deze situatie heeft als basis gediend voor de verdeling van het budget tussen de twee Gemeenschappen.

De kredieten die nodig zijn voor de uitvoering van dit wetsontwerp zullen tijdens de volgende begrotingscontrole worden voorzien.

Het bedrag dat voorzien is in de huidige wet zal aangepast worden aan de schommeling van de gemiddelde index op de consumptieprijzen.

Zoals artikel 62, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 voorziet, zal het wetsontwerp dat het krediet vastlegt dat elk jaar terugkeert naar de Gemeenschappen, het voorwerp uitmaken van een voorafgaandelijk overleg tussen de Federale Regering en de Gemeenschapsregeringen.

Het advies van de Raad van State lokt meerdere verschillende opmerkingen uit.

Artikel 62, § 3, 1^e lid van de bijzondere wet van 16 januari 1989 met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten voorziet dat de bedragen waarvan sprake in de 1^e paragraaf van deze bepaling « mogen verhoogd worden ».

Artikel 62, § 3, 2^e lid, van dezelfde wet, verplicht van zijn kant dat het wetsontwerp dat het krediet vastlegt (hetzij de begrotingswet) het voorwerp moet uitmaken van voorafgaand overleg tussen de Federale Regering en de Gemeenschapsregeringen. Met andere woorden, artikel 62, § 3, 1^e lid voorziet een algemene bevoegdverklaring wat betreft een eventuele verhoging van de bedragen die in 1989 werden ingeschreven. Inderdaad, de bevoegdverklaring van de bijzondere wetgever is in algemene zin geformuleerd en niet beperkt tot één enkele begrotingswet (hetgeen nauwelijks belang heeft).

Daarentegen, verplicht het tweede lid van dezelfde bepaling van zijn kant, dat het wetsontwerp inzake de begroting dat het krediet vastlegt dat effectief werd toegewezen aan de Gemeenschappen, het voorwerp uitmaakt van overleg.

Het gevolg van deze bepalingen is dat de bedragen, die zijn toegewezen aan de Gemeenschappen, verhoogd kunnen worden, hetzij geval per geval in het kader van de begrotingswet, hetzij op een meer structurele manier, volgens criteria vervat in de wet in materiële zin « 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 ».

Dit is het geval voor het ontwerp dat zich baseert op de verhoging van het aantal buitenlandse studenten en de verplichting van de Gemeenschappen om hen te financieren om reden van toetreding van België tot de Europese Unie.

Bovendien moet erop gewezen worden dat het ontwerp dat door de Regering werd aangenomen de verplichting van overleg niet ontnemt, zoals opgelegd door artikel 62, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet

tive au financement des Communautés et des Régions.

En effet, les montants qui sont inscrits dans le projet de loi ont fait l'objet d'une concertation — et même d'un accord — au sein du Comité de concertation qui réunit les représentants des Gouvernements des Communautés, des Régions et de l'État fédéral.

À partir de l'année budgétaire 2001, la concertation aura la même forme et la même nature que celle qu'elle a eu depuis l'année budgétaire 1990 jusqu'à l'année budgétaire 1999. Le projet qui a été adopté par le Conseil des ministres n'ôte donc pas le sens de la concertation avec les Communautés qui est prévue par la loi spéciale. Dans le cadre des concertations à venir, chacune des Communautés pourra faire valoir les observations qu'elle jugerait utile pour obtenir une augmentation des montants qui seront prévus.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 2

Cet article prévoit qu'à partir de l'année budgétaire 2000, les Communautés recevront un montant total de 3 381,5 millions de l'Autorité fédérale pour le financement des étudiants étrangers.

La répartition de ce montant entre les Communautés s'est opérée en fonction de la répartition du nombre d'étudiants étrangers de l'Union européenne entre les universités des Communautés flamande et française.

Ce critère a été retenu pour tenir compte des répercussions qui pèsent sur les Communautés du fait de l'adhésion de la Belgique aux instances de l'Union européenne.

*
* *

van 16 januari 1989 met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Inderdaad, de bedragen die ingeschreven zijn in het wetsontwerp hebben het voorwerp uitgemaakt van overleg — ja zelfs van een akkoord — in het Overlegcomité dat de vertegenwoordigers van de Regeringen van de Gemeenschappen, de Gewesten en de Federale Staat verenigt.

Vanaf het begrotingsjaar 2001, zal het overleg dezelfde vorm en dezelfde aard aannemen als het sinds het begrotingsjaar 1990 tot het begrotingsjaar 1999 heeft gehad. Het ontwerp dat door de Minister-raad werd goedgekeurd verandert dus de zin niet van het overleg met de Gemeenschappen zoals voorzien door de bijzondere wet. In het kader van het toekomstig overleg, zal elke Gemeenschap haar opmerkingen mogen laten gelden die zij nuttig acht om een verhoging te bekomen van de te voorziene bedragen.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Artikel 1 vereist geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel voorziet dat vanaf het begrotingsjaar 2000, de Gemeenschappen een totaal bedrag van 3 381,5 miljoen zullen ontvangen van de Federale overheid voor de financiering van de buitenlandse studenten.

De verdeling van dit bedrag tussen de Gemeenschappen werd uitgevoerd op basis van de verdeling van het aantal buitenlandse studenten van de Europese Unie tussen de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de Franse Gemeenschap anderzijds.

Dit criterium werd weerhouden om rekening te houden met de gevolgen die op de Gemeenschappen wegen ten gevolge van de aansluiting van België bij de instanties van de Europese Unie.

*
* *

Tel est, mesdames, messieurs, la portée du projet de loi que le Gouvernement à l'honneur de soumettre à votre approbation.

*Le ministre de l'Économie et
de la Recherche scientifique,*

Rudy DEMOTTE.

Dit is, dames en heren, de strekking van het ontwerp van wet dat de Regering de eer heeft aan uw goedkeuring voor te leggen.

*De minister van Economie en
Wetenschappelijk Onderzoek,*

Rudy DEMOTTE.

PROJET DE LOI

ALBERT II,

Roi des Belges,

À tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre ministre de la Recherche scientifique,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre ministre de la Recherche scientifique est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer au Sénat, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

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

Art. 2

À partir de 2000, les montants visés à l'article 62, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, adaptés conformément au § 2 du même article, sont, conformément au § 3, alinéa 1^{er}, du même article, portés à 2 265,6 millions de francs pour la Communauté française et de 1 115,9 millions de francs pour la Communauté flamande.

Pour l'année budgétaire 2001 et chacune des années budgétaires suivantes, les montants mentionnés à l'alinéa qui précède sont adaptés au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation selon les modalités fixées par l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

WETSONTWERP

ALBERT II,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze minister van Wetenschappelijk Onderzoek,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze minister van Wetenschappelijk Onderzoek is ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Senaat in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een materie bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Vanaf 2000, worden de bedragen bedoeld in artikel 62, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, aangepast overeenkomstig § 2 van hetzelfde artikel, gebracht op 1 115,9 miljoen frank voor de Vlaamse Gemeenschap en op 2 265,6 miljoen frank voor de Franse Gemeenschap, overeenkomstig § 3, eerste lid, van hetzelfde artikel.

Voor het begrotingsjaar 2001 en voor elk van de volgende begrotingsjaren zullen de bedragen vermeld in het vorige lid aangepast worden aan de schommelingen van de gemiddelde index van de consumptieprijzen volgens de modaliteiten bepaald in artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Donné à Bruxelles, le 24 décembre 1999.

ALBERT

Par le Roi :

*Le ministre de l'Économie et
de la Recherche scientifique,*

Rudy DEMOTTE.

Gegeven te Brussel, 24 december 1999.

ALBERT

Van Koningswege :

*De minister van Economie en
Wetenschappelijk Onderzoek,*

Rudy DEMOTTE.

**AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS
À L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

**VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD
AAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

Avant-projet de loi exécutant l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions

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

Article 1^{er}

Artikel 1

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Deze wet regelt een materie bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Art. 2

À partir de 2000, les montants visés à l'article 62, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, adaptés conformément au § 2 du même article, sont, conformément au § 3, 1^{er} alinéa, du même article, portés à 2 265,6 millions de francs pour la Communauté française et de 1 115,9 millions de francs pour la Communauté flamande.

Vanaf het jaar 2000, worden de bedragen bedoeld in artikel 62, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, aangepast overeenkomstig § 2 van hetzelfde artikel, gebracht op 2 265,6 miljoen frank voor de Franse Gemeenschap en op 1 115,9 miljoen frank voor de Vlaamse Gemeenschap, overeenkomstig § 3, eerste lid, van hetzelfde artikel.

Pour l'année budgétaire 2001 et chacune des années budgétaires suivantes, les montants mentionnés à l'alinéa qui précède sont adaptés au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation selon les modalités fixées par l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Voor het begrotingsjaar 2001 en voor elk van de volgende begrotingsjaren zullen de bedragen vermeld in het vorige lid aangepast worden aan de schommelingen van de gemiddelde index van de consumptieprijzen volgens de modaliteiten bepaald in artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, 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:

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 2000 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 des dites 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. Chambre, n° 10/59b-456/4, SE 1988, 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'État» (Doc. Sénat, n° 558-2, 1992-1993).

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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:

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2^o, 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) Stuk Kamer, nr. 10/59b-456/4, BZ 1988, 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» (Stuk Senaat, nr. 558-2, 1992-1993).

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

« § 1^{er}. Sans préjudice de l'application de la présente loi, il est prévu annuellement, à charge du budget de l'État, 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 § 1^{er} 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. À 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 § 1^{er} 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, § 1^{er}, 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'annualité budgétaire, ce crédit est «prévu annuellement» (article 62, § 1^{er}, alinéa 1^{er}).

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, § 1^{er}, 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 1^{er}). 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).

(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'État 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. Chambre, n° 635-18, 88/89, p. 602).

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 61 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).

(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, Stuk Kamer, nr. 635-18, 88/89, blz. 602).

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'État, 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(1). Il tend à ouvrir, pour une durée indéterminée, un droit annuel à l'augmentation des montants fixés conformément aux paragraphes 1^{er} 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.

Les chambres réunies étaient composées de :

M. W. DEROOVER, président de chambre, président;

MM. Y. KREINS, Ph. HANSE, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, conseillers d'État;

MM. J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, J.-M. FAVRESSE, H. COUSY, assesseurs de la section de législation;

Mme F. LIEVENS, greffier.

Mme B. VIGNERON, greffier assumé.

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.

Le greffier,

F. LIEVENS.

Le président,

W. DEROOVER.

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 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 gemeenschapsregeringen 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.

De verenigde kamers waren samengesteld uit:

De heer W. DEROOVER, kamervoorzitter, voorzitter;

De heren Y. KREYNS, Ph. HANSE, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, staatsraden;

De heren J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, J.-M. FAVRESSE, H. COUSY, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw F. LIEVENS, griffier.

Mevrouw B. VIGNERON, toegevoegd griffier.

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

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

De griffier,

F. LIEVENS.

De voorzitter,

W. DEROOVER.

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

(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».