



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.822/2/V
du 23 aout 2021

advies 69.822/2/V
van 23 augustus 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'visant à
associer les communes dans le
développement économique de
la Région de
Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'ertoe
strekkende de gemeenten te
betrekken bij de economische
ontwikkeling van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 6 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 20 août 2021, sur un avant-projet d'ordonnance 'visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 23 août 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 août 2021.

*

Op 6 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 20 augustus 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 23 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 augustus 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet tend à remplacer l'ordonnance du 19 juillet 2007 'visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Selon son article 3, l'ordonnance en projet

« vise à créer, par la voie de conclusion de contrats avec les communes, un climat propice au développement de l'activité économique de la Région via l'octroi d'une subvention destinée à compenser la suppression par les communes d'une série de taxes déterminées par le Gouvernement et le faible rendement de la fiscalité locale ainsi qu'en encadrant toute nouvelle taxe et toute augmentation d'une taxe existante en fonction de leur impact sur le développement économique local ».

Avant de conclure un « contrat visant à promouvoir le développement économique local et régional » avec une commune, qui a une durée de trois ans¹, le Gouvernement adresse un « appel à candidatures aux communes reprenant les objectifs qu'il entend mettre en œuvre et les mesures d'harmonisation fiscales proposées »². Le dossier de candidature de la commune comprend notamment un « exposé des initiatives qui pourraient être menées par la commune afin de promouvoir l'activité économique sur son territoire »³.

Pour le triennat suivant, la commune contractante joint au dossier de candidature, comprenant notamment un « descriptif des initiatives communales visant à créer un climat fiscal favorable sur le territoire de la commune », la « liste des taxes supprimées » et la « liste des taxes ayant un impact sur le développement économique local »⁴.

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

¹ Articles 2, 4^o, et 6, alinéas 1^{er} et 4, de l'avant-projet. Cette durée peut être prorogée de deux ans (article 6, alinéa 4, seconde phrase).

² Article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

³ Article 4, alinéa 2, 3^o, de l'avant-projet.

⁴ Article 7, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

La subvention est composée d'une « tranche fixe dont la répartition se fera selon les deux paramètres fiscaux de la dotation générale aux communes (PRI et IPP ⁵) respectivement pondérés de manière équivalente (50 %/50 %) » et d'une « tranche variable, dont le montant se base sur la compensation totale ou partielle des taxes communales supprimées » ⁶.

2. Dans son avis 43.143/4 ⁷, la section de législation a relevé ce qui suit :

« La section de législation du Conseil d'État a déjà été amenée à rappeler quelles sont les compétences régionales en matière de subventions aux communes. Ainsi elle a fait l'observation suivante à l'égard de l'avant-projet devenu l'ordonnance du 13 février 2003 portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale :

'1. L'ordonnance en projet tend à donner délégation au Gouvernement pour accorder, dans les limites des crédits budgétaires, 'une ou des subventions spéciales en faveur des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, destinées à la réalisation de tâches d'intérêt public'.

La Région dispose, en matière de financement des communes de deux compétences exclusives l'une de l'autre :

1° d'une part, elle est compétente pour 'le financement général des communes' (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁸), notion qui couvre 'les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique' ⁹ ;

2° d'autre part, elle est compétente pour le financement de missions déterminées à remplir par les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières relevant de la compétence de la Région (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale, précitée).

Par conséquent, si la Région peut accorder aux communes des subventions destinées à la réalisation de tâches ou de missions d'intérêt public, c'est non pas en raison de sa compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale, mais bien sur la base de sa compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, et exclusivement dans les matières relevant de la compétence des régions ¹⁰.

⁵ Lire : « précompte immobilier et impôt des personnes physiques ».

⁶ Article 11, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

⁷ Avis 43.143/4 donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007, observation B (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° A-383/1, pp. 12 à 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43143.pdf>).

⁸ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

⁹ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, 516/1 – 1988, p. 18.

¹⁰ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir, dans le même sens, à propos du financement des provinces, l'avis n° 32.553/4, donné le 17 novembre 2001, sur un avant-projet de décret régional wallon, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (Doc. Cons. rég. wall., 317 (2001-2002), n° 1).

Il conviendrait donc, en tout état de cause, que l'avant-projet d'ordonnance spécifie que les subventions que le Gouvernement peut attribuer aux communes le sont pour réaliser des tâches d'intérêt public dans les matières régionales ¹¹.

Le texte de l'avant-projet d'ordonnance examiné est également ambigu sur ce point : en effet, s'il est expressément prévu que la subvention envisagée est, notamment, destinée à compenser la suppression de certaines taxes communales – ce qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme de financement général des communes au regard de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée –, l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance précise toutefois que l'ordonnance vise à créer 'un climat fiscal propice au développement de l'activité économique de la Région' – ce qui laisse supposer que les auteurs de l'avant-projet d'ordonnance entendent au contraire s'inscrire dans un mécanisme de financement particulier des communes, au sens de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Il appartient au Gouvernement de se prononcer clairement sur l'objet de l'intervention de la Région dans le financement des communes.

En outre, l'avant-projet d'ordonnance doit charger les communes d'une ou de plusieurs missions à remplir dans le cadre de la matière régionale concernée et ce, afin de pouvoir bénéficier du mécanisme de financement spécifique ».

Force est de constater que l'avant-projet maintient l'ambiguïté car il s'inscrit tant dans le cadre du mécanisme du financement général que dans celui du financement particulier des communes.

Ainsi, si, compte tenu de la définition du « contrat visant à promouvoir le développement économique local et régional » ¹², l'avant-projet semble *a priori* s'inscrire dans un mécanisme de financement particulier des communes dans le cadre de la compétence régionale en matière de politique économique ¹³, il y a lieu de constater que l'avant-projet vise, sinon exclusivement, du moins principalement, à alléger le poids de la fiscalité communale, plus particulièrement celle sur les entreprises ¹⁴ et ce, comme le précise l'article 3 de l'avant-projet, « via l'octroi d'une subvention destinée à compenser la suppression par les communes d'une série de taxes déterminées par le Gouvernement et le faible rendement de la fiscalité locale ainsi qu'en encadrant toute nouvelle taxe et toute augmentation d'une taxe existante en fonction de leur impact sur le développement économique » ¹⁵.

¹¹ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Avis 34.011/2 donné le 23 octobre 2002 (Doc. C.R.B.-C., 2002-2003, n° A-385/1). Voir plus récemment l'avis 42.782/4 donné le 7 mai 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'accordant des subventions aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale pour la rénovation d'infrastructures communales consacrées aux crèches. Budget 2007'.

¹² Selon l'article 2, 4°, de l'avant-projet, il s'agit d'un « contrat conclu entre la commune et la Région, contenant l'ensemble des initiatives communales, menées éventuellement avec d'autres partenaires, visant à promouvoir l'activité économique sur le territoire de la commune ».

¹³ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

¹⁴ L'article 2, 3°, de l'avant-projet définit le « développement de l'activité économique de la Région de Bruxelles-Capitale » comme étant « tout mécanisme permettant d'alléger le poids de la fiscalité communale sur les entreprises dans le but de favoriser leurs installation et expansion et qui soit établi en cohérence avec la politique de transition économique régionale adoptée par le Gouvernement de Bruxelles-Capitale ».

¹⁵ Dans l'exposé des motifs du projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007, la situation économique de la Région de Bruxelles-Capitale est décrite de la manière suivante (Doc. parl., Parl. Bxl.-Cap., 2006-2007, n° A-383/1, p. 1) :

Par la conclusion du contrat, la commune s'engage à « supprimer les taxes lorsque celles-ci sont compensées par la subvention » et à « renoncer à toute nouvelle taxe ou toute augmentation d'une taxe existante ayant un impact sur le développement économique local et régional »¹⁶. La « tranche variable » de la subvention contient d'ailleurs des « sous-tranches » affectées notamment à la « compensation de la perte de l'intégralité des recettes escomptées [...] en vertu de la taxe sur les ordinateurs et de la force motrice » et à la « compensation de la suppression des centimes additionnels sur le précompte immobilier relatif au matériel et outillage »¹⁷.

Enfin, dans la mesure où le contrat repose sur un « exposé des initiatives qui pourraient être menées par la commune afin de promouvoir l'activité économique sur son territoire »¹⁸, approuvé par le Gouvernement¹⁹, l'avant-projet reste extrêmement vague quant aux critères liés à la mission ou à la tâche spécifique exercée par les communes en la matière.

Il y a lieu de rappeler, en écho à l'avis 43.143/4 précité, que le rattachement d'un mécanisme de financement déterminé à l'une ou à l'autre des catégories de financement des communes visées respectivement au 9° et au 10° de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', emporte des conséquences notablement distinctes en terme de conception dudit financement. Dans le cas du « financement général des communes » (9°) et comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 43.081/4 du 6 janvier 2007²⁰, auquel renvoie l'avis 43.143/4 précité, les critères d'attribution de la subvention ne peuvent pas être directement liés à une mission ou à une tâche spécifique et la Région ne peut donc déterminer l'affectation de cette subvention. Dans le cadre du financement de missions spécifiques (10°), il appartient tout au contraire au législateur d'indiquer clairement les missions concernées, lesquelles doivent nécessairement s'inscrire dans une ou plusieurs matières qui relèvent de la compétence de la Région.

« Il a été constaté depuis plusieurs années qu'un nombre élevé d'entreprises quittent la Région de Bruxelles-Capitale pour s'installer dans la plupart des cas dans les communes périphériques du Brabant flamand et du Brabant wallon. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. Une de ces dernières est que la fiscalité en Région bruxelloise se distingue par son niveau élevé et par une certaine diversité et instabilité réglementaire. Celle-ci est en effet, en Région bruxelloise, en majeure partie du ressort communal.

Les difficultés financières des communes sont dues pour partie à un rendement fiscal faible dans un contexte où elles sont confrontées à des dépenses de plus en plus importantes au regard des missions qui sont les leurs.

Il convient de rappeler que, contrairement à la Région, les communes ne bénéficient pas d'un mécanisme correcteur pour minimiser l'impact de l'appauvrissement de la population. Par conséquent, alors qu'elles voient leurs recettes IPP stagner, voire diminuer, elles font face à des dépenses sociales de plus en plus importantes ».

¹⁶ Article 6, alinéa 2, 1° et 2°, de l'avant-projet.

¹⁷ Article 11, alinéa 1^{er}, 2°, de l'avant-projet.

¹⁸ Article 4, alinéa 2, 3°, de l'avant-projet.

¹⁹ Article 5, alinéa 4, de l'avant-projet.

²⁰ Avis 43.081/4 donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 'visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° A-384/1, observation n° 2, pp. 13 à 15 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43081.pdf>).

Il découle de ce qui précède qu'un même mécanisme de financement ne pourrait, par la force des choses, se rattacher concurremment aux catégories de financement des communes visées respectivement au 9° et au 10° de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il appartient donc à l'auteur du projet soit d'adapter celui-ci pour le transformer en deux mécanismes législatifs de financement aux essences distinctes, soit de maintenir l'optique d'un mécanisme de financement unique, mais en le concevant alors de manière telle qu'il puisse s'inscrire de manière exclusive, avec toutes les conséquences qui en découlent, ou bien dans la catégorie du financement général des communes ou bien dans la catégorie du financement des missions spécifiques des communes.

3. Dans l'avis 43.143/4, la section de législation a également rappelé ce qui suit :

« En outre, comme l'a rappelé la section de législation, la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration, même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi sont précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique ²¹.

Dans le cadre des dispositions qu'il lui incombe d'arrêter, le législateur ordonnancier doit en conséquence particulièrement veiller à ce qu'entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions [satisfassent au prescrit] des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que les conditions d'octroi de la subvention soient, pour l'essentiel, fixées dans l'ordonnance. Une juxtaposition de conventions au cours d'un même exercice budgétaire ou au cours d'une plus longue période ne satisfait pas au respect de la règle constitutionnelle. À la lecture de l'ordonnance, les communes candidates doivent en effet savoir si elles répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de prendre les décisions adéquates quant à leur gestion budgétaire et financière. La négociation singulière d'une subvention entre chaque commune candidate et le Gouvernement ²² ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans l'ordonnance expose les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger en effet sur le respect effectif et égal des principes précités ²³.

Les critères objectifs permettant d'établir le montant de la subvention doivent donc figurer dans l'ordonnance elle-même ²⁴. Dans ce cadre, il ne peut être admis de laisser au Gouvernement, comme le fait l'article 12 de l'avant-projet d'ordonnance examiné, le soin de répartir 'l'enveloppe des engagements budgétaires affectés aux communes dans le cadre du développement économique régional, selon les modalités qu'il détermine'.

²¹ *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : Voir, notamment, l'avis 36.678/4, donné le 22 mars 2004, sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique (*Doc. parl.*, Parl. C. fr., 2003/2004, n° 536/1).

²² *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : Négociation, par ailleurs, susceptible d'être réitérée dans le temps, le cas échéant à la suite d'une initiative unilatérale du Gouvernement (article 6, alinéa 3, de l'avant-projet d'ordonnance), ce qui en outre dénature la notion même de contrat.

²³ *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Voir l'avis 36.678/4 précité.

²⁴ *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité* : Voir les avis 33.745/4 donné le 30 octobre 2002 sur un avant-projet de décret cadre 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène' (*Doc. parl.*, C.C.fr., 2002/2003, n° 359/1), 34.477/4 donné le 4 juin 2003 sur un avant-projet de décret 'relatif à l'organisation du tourisme', 36.622/4 donné le 17 mars 2004 sur un avant-projet de décret 'relatif à la promotion des activités culturelles dans l'enseignement' et 36.678/4 précité.

Par ailleurs, la ligne directrice particulièrement vague que contient cette même disposition exclut du bénéfice de la subvention régionale, des communes qui, dans le cadre de leur politique fiscale, n'auraient déjà établi aucune taxe à charge des entreprises en tant qu'agents économiques.

Il convient donc de déterminer dans l'ordonnance, et en respectant le principe d'égalité, les critères d'octroi de la subvention, à tout le moins dans leurs conditions essentielles »²⁵.

Or, comme précisé ci-avant, l'avant-projet reste extrêmement vague quant aux critères liés à la mission ou tâche spécifique exercée par les communes.

En outre, il découle des articles 5, alinéa 4, et 11, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que le Gouvernement répartit l'« enveloppe des engagements budgétaires affectés aux communes », c'est-à-dire le montant de la « tranche fixe » et de la « tranche variable », sans que soit déterminée la part respective de chacune de ces tranches. En outre, le pouvoir conféré au Gouvernement par l'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, troisième « puce », lui permettant, « si nécessaire », d'ajouter des sous-tranches à la tranche variable suivant « le contexte fiscal de la Région », n'est pas suffisamment encadré.

L'avant-projet ne permet donc pas de garantir le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ailleurs, il s'impose que les critères qui seront retenus, dans le respect de ces dispositions constitutionnelles, soient pertinents par rapport au(x) type(s) de financement – général ou pour missions spécifiques – dans lequel (ou dans lesquels) l'auteur de l'avant-projet entendra inscrire le dispositif envisagé, conformément à ce qui a été exposé ci-avant dans l'observation n° 2.

4. Il suit de ce qui précède que l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

Compte tenu de ces observations fondamentales, l'avant-projet n'est pas examiné plus avant.

*

²⁵ Avis 43.143/4, observation C, 3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,⁺ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp beoogt de ordonnantie van 19 juli 2007 ‘ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ te vervangen.

De ontworpen ordonnantie strekt er volgens artikel 3 toe

“middels het sluiten van overeenkomsten met de gemeenten, een klimaat tot stand te brengen dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van het Gewest, door een toelage toe te kennen die bedoeld is om de door de gemeenten doorgevoerde afschaffing van een reeks door de Regering bepaalde belastingen alsook de lage opbrengst van de plaatselijke belastingen te compenseren en door voor iedere nieuwe belasting en voor iedere verhoging van een bestaande belasting te voorzien in een kader naargelang de weerslag die deze heeft op de plaatselijke economische ontwikkeling”.

Voordat de regering met een gemeente een driejarige¹ “overeenkomst ter bevordering van de plaatselijke en gewestelijke economische ontwikkeling” sluit, richt ze “aan de gemeenten een oproep tot kandidaatstelling, met een overzicht van de doelstellingen die zij wil verwezenlijken en de voorgestelde maatregelen om te komen tot fiscale eenvormigheid”.² Het aanvraagdossier van de gemeente bevat onder meer een “uiteenzetting van de initiatieven die de gemeente zou kunnen voeren ter bevordering van de economische activiteit op haar grondgebied”.³

Voor de volgende driejarige periode voegt de gemeente die de overeenkomst sluit de “lijst van afgeschafte belastingen” en de “lijst van belastingen die een impact hebben op de ontwikkeling van de plaatselijke economie” bij het aanvraagdossier, dat onder meer een “beschrijving” bevat “van de gemeentelijke initiatieven die erop gericht zijn een gunstig fiscaal klimaat te creëren op het grondgebied van de gemeente”.⁴

⁺ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikelen 2, 4°, en 6, eerste en vierde lid, van het voorontwerp. Die duur kan met twee jaar verlengd worden (artikel 6, vierde lid, tweede zin).

² Artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp.

³ Artikel 4, tweede lid, 3°, van het voorontwerp.

⁴ Artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp.

De toelage bestaat uit een “vaste schijf waarvan de verdeling zal gebeuren op grond van de twee fiscale parameters van de algemene dotatie aan de gemeenten (APB en PB)⁵, respectievelijk gewogen op gelijkwaardige wijze (50 %/50 %)” en een “variabele schijf waarvan het bedrag gebaseerd is op de volledige of gedeeltelijke compensatie van de afgeschafte gemeentelijke belastingen”.⁶

2. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 43.143/4⁷ het volgende opgemerkt:

“De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft reeds moeten wijzen op de bevoegdheden van de gewesten inzake het verlenen van steun aan de gemeenten. Zo heeft ze de volgende opmerking gemaakt over het voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 13 februari 2003 houdende de toekenning van bijzondere subsidies aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

‘1. De ontworpen ordonnantie strekt ertoe aan de Regering de bevoegdheid op te dragen om binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten ‘een of meer bijzondere subsidies ten voordele van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (te) verlenen, bestemd voor de verwezenlijking van taken van algemeen belang’.

Het gewest beschikt inzake de financiering van de gemeenten over twee elkaar uitsluitende bevoegdheden:

1° enerzijds is het gewest bevoegd voor ‘de algemene financiering van de gemeenten’ (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁸), welke notie ‘de financieringswijzen (omvat) door middel waarvan de gemeenten (...) gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks zijn gebonden aan een specifieke opdracht of taak’⁹;

2° anderzijds is het gewest bevoegd voor de financiering van door de gemeenten uit te voeren opdrachten, doch alleen wanneer die opdrachten betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor het gewest bevoegd is (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voornoemde bijzondere wet).

Het gewest kan de gemeenten bijgevolg subsidies verlenen voor het vervullen van opdrachten of taken van algemeen belang, doch niet op grond van zijn bevoegdheid inzake algemene financiering van de gemeenten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet, maar op basis van zijn bevoegdheid inzake financiering van opdrachten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, en alleen voor aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn¹⁰.

⁵ Lees: “onroerende voorheffing en personenbelasting”.

⁶ Artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp.

⁷ Advies 43.143/4, op 6 juni 2007 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 juli 2007, opmerking B (Parl.St. Br.Parl. 2006-07, nr. A-383/1, 12-18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43143.pdf>).

⁸ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Welke bepaling op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is verklaard bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

⁹ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Gedr. St., Kamer, nr. 516/1 -1988, p. 18.

¹⁰ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie, in dezelfde zin, in verband met de financiering van de provincies, advies 32.553/4, dat op 17 november 2001 is gegeven over een voorontwerp van Waals decreet, dat geleid heeft tot het decreet van 21 maart 2002 tot inrichting van het partnerschap en de algemene financiering van de Waalse provincies (Gedr. St., Waalse Gewestraad, 317 (2001-2002), nr. 1).

Bijgevolg zou op zijn minst in het voorontwerp van ordonnantie moeten worden aangegeven dat de subsidies die de Regering aan de gemeenten kan verlenen, toegekend worden voor het vervullen van taken van algemeen belang in gewestelijke aangelegenheden¹¹.

De tekst van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie is wat dat betreft ook dubbelzinnig : terwijl immers uitdrukkelijk wordt bepaald dat de voorgenomen subsidie inzonderheid bedoeld is ter compensatie van de afschaffing van sommige gemeentelijke belastingen – wat in de lijn ligt van het stelsel voor algemene financiering van de gemeenten ingevolge artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 –, staat in artikel 2 van het voorontwerp van ordonnantie nochtans dat de ordonnantie ertoe strekt ‘een fiscaal klimaat tot stand te brengen dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische activiteit van het Gewest’ - waardoor de indruk wordt gewekt dat de stellers van het voorontwerp van ordonnantie daarentegen willen aanhaken bij een stelsel van bijzondere financiering van de gemeenten in de zin van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De Regering moet zich duidelijk uitspreken over de strekking van de bijdrage van het Gewest in de financiering van de gemeenten.

Bovendien moet het voorontwerp van ordonnantie aan de gemeenten één of meer taken opdragen die ze in het kader van de betrokken gewestelijke aangelegenheid moeten vervullen opdat ze in aanmerking komen voor het systeem van specifieke financiering.”

Er moet worden vastgesteld dat het voorontwerp die dubbelzinnigheid in stand houdt doordat het zowel bij het stelsel van algemene financiering als bij het stelsel van bijzondere financiering aansluit.

Zo lijkt het voorontwerp, op grond van de definitie van de “overeenkomst ter bevordering van de plaatselijke en gewestelijke economische ontwikkeling”,¹² weliswaar *a priori* te passen in een stelsel van bijzondere financiering van de gemeenten in het kader van de gewestbevoegdheid inzake economisch beleid.¹³ Toch moet men vaststellen dat het, zo niet uitsluitend dan toch in hoofdzaak, ertoe strekt de gemeentelijke fiscale druk, meer bepaald op de ondernemingen,¹⁴ te verlichten “door een toelage toe te kennen die bedoeld is om de door de gemeenten doorgevoerde afschaffing van een reeks door de Regering bepaalde belastingen alsook de lage opbrengst van de plaatselijke belastingen te compenseren en door voor iedere nieuwe

¹¹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Advies 34.011/2, gegeven op 23 oktober 2002 (Gedr. St. BHR, 2002-2003, nr. A-385/1). Zie meer recentelijk, advies 42.782/4, gegeven op 7 mei 2007 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot toekenning van toelagen aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de renovatie van gemeentelijke infrastructuren bestemd voor de kinderkribben. Begroting 2007’.

¹² Volgens artikel 2, 4°, van het voorontwerp gaat het om een “overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de Regering, met een overzicht van alle gemeentelijke initiatieven die eventueel gevoerd worden samen met andere partners ter bevordering van de economische activiteit op het grondgebied van de gemeente”.

¹³ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

¹⁴ In artikel 2, 3°, van het voorontwerp wordt de “ontwikkeling van de economische activiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” gedefinieerd als “elk mechanisme dat toelaat de druk van de gemeentelijke fiscaliteit op de ondernemingen te verlichten met als doel hun vestiging en uitbreiding te bevorderen en dat ingesteld wordt in overeenstemming met het gewestelijk economisch transitiebeleid aangenomen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering”.

belasting en voor iedere verhoging van een bestaande belasting te voorzien in een kader naargelang de weerslag die deze heeft op de (...) economische ontwikkeling”,¹⁵ zoals het in artikel 3 van het voorontwerp luidt.

Door het sluiten van de overeenkomst verbindt de gemeente zich ertoe “de belastingen af te schaffen wanneer deze gecompenseerd worden via de toelage” en “af te zien van om het even welke nieuwe belasting of toename van een bestaande belasting die een impact heeft op de ontwikkeling van de plaatselijke en gewestelijke economie”.¹⁶ De “variabele schijf” van de toelage bevat overigens “subschijsen” die inzonderheid bestemd zijn voor de “compensatie van het verlies van alle verwachte inkomsten (...) uit de belasting op de computers en uit de belasting op de drijfkracht” en voor de “compensatie voor de afschaffing van de opcentiemen op de onroerende voorheffing op materiaal en uitrusting”.¹⁷

Ten slotte blijft het voorontwerp, voor zover de overeenkomst berust op een door de regering goedgekeurde¹⁸ “uiteenzetting van de initiatieven die de gemeente zou kunnen voeren ter bevordering van de economische activiteit op haar grondgebied”,¹⁹ uiterst vaag over de criteria die verband houden met de specifieke opdracht of taak die de gemeenten ter zake uitoefenen.

Er dient aan te worden herinnerd dat, zoals ook het voormelde advies 43.143/4 stelt, het koppelen van een bepaald financieringsmechanisme aan deze of gene van beide categorieën van gemeentefinanciering die worden bedoeld in respectievelijk punt 9° en punt 10° van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ertoe leidt dat die financiering een erg verschillende invulling krijgt. Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in haar advies 43.081/4 van 6 januari 2007,²⁰ waarnaar het voornoemde advies 43.143/4 verwijst, mogen de criteria voor het toekennen van de toelage in het geval van de “algemene financiering van de gemeenten” (9°) geen rechtstreeks verband houden

¹⁵ In de memorie van toelichting van het ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 juli 2007 wordt de economische toestand van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als volgt omschreven (*Parl.St.* Br.Parl. 2006-07, nr. A-383/1, 1):

“Sinds meerdere jaren wordt vastgesteld dat een groot aantal ondernemingen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verlaten om zich vrijwel steeds in de randgemeenten van Vlaams- en Waals Brabant te vestigen. Verschillende redenen kunnen deze toestand verklaren. Eén van deze redenen is het feit dat de fiscaliteit in het Brussels Gewest zich onderscheidt door haar hoog peil en door een zekere diversiteit en reglementaire instabiliteit. In het Brussels Gewest behoort de fiscaliteit inderdaad grotendeels tot de gemeentelijke bevoegdheid. De financiële moeilijkheden van de gemeenten zijn deels te wijten aan een gering fiscaal rendement in een context waarin zij in het kader van hun opdrachten met steeds aanzienlijker uitgaven geconfronteerd worden. Het past hier eraan te herinneren dat, in tegenstelling tot het Gewest, de gemeenten geen correctiemechanisme kunnen toepassen om het gevolg van de verarming van de bevolking te minimaliseren. Bijgevolg moeten zij het hoofd bieden aan steeds aanzienlijker sociale uitgaven, terwijl zij hun ontvangsten uit personenbelasting zien stagneren, ja zelfs verminderen”.

¹⁶ Artikel 6, tweede lid, 1° en 2°, van het voorontwerp.

¹⁷ Artikel 11, eerste lid, 2°, van het voorontwerp.

¹⁸ Artikel 5, vierde lid, van het voorontwerp.

¹⁹ Artikel 4, tweede lid, 3°, van het voorontwerp.

²⁰ Advies 43.081/4, gegeven op 6 juni 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 juli 2007 ‘tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2006-07, nr. A-384/1, opmerking nr. 2, 13 tot 15; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43081.pdf>).

met een specifieke opdracht of taak en kan het gewest dus niet bepalen waarvoor die toelage bestemd is. In het kader van de financiering van specifieke opdrachten (10°) staat het daarentegen aan de wetgever om de betrokken opdrachten, die noodzakelijkerwijs deel moeten uitmaken van één of meerdere aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het gewest behoren, duidelijk aan te geven.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat eenzelfde financieringsmechanisme hoe dan ook niet tegelijkertijd kan aansluiten bij de categorieën van de gemeentefinanciering als bedoeld in respectievelijk punt 9° en punt 10° van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het staat dan ook aan de steller van het ontwerp om ofwel het ontwerp om te zetten in twee wetgevende financieringsmechanismen van verschillende aard, ofwel de optiek van één financieringsmechanisme te behouden maar dit dan zodanig te ontwerpen dat het uitsluitend, en met alle gevolgen van dien, in te passen valt hetzij in de categorie van de algemene financiering van de gemeenten, hetzij in de categorie van de financiering van de specifieke opdrachten van de gemeenten.

3. In advies 43.143/4 heeft de afdeling Wetgeving ook op het volgende gewezen:

“Zoals de afdeling wetgeving reeds meermaals heeft opgemerkt, is het toekennen van subsidies bovendien een eenzijdige handeling van de overheid, zelfs als de vollediger omschrijving van het doel ervan of bepaalde regels voor de toekenning ervan verduidelijkt worden in wederzijds bindende, aanvullende akten.²¹

In het kader van de bepalingen die de ordonnantiegever behoort vast te stellen, moet hij daarenboven in het bijzonder erop toezien dat ten aanzien van de ontvangers de regels voor de toekenning van de subsidie in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat impliceert dat de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie in hoofdzaak in de ordonnantie moeten worden bepaald. Door verschillende overeenkomsten in de loop van eenzelfde begrotingsjaar of tijdens een langere periode elkaar te laten overlappen wordt de grondwetsbepaling niet in acht genomen. Op grond van de ordonnantie moeten de gemeenten die de subsidie willen aanvragen, immers weten of ze voldoen aan de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie en moeten ze redelijkerwijs het bedrag ervan kunnen inschatten, inzonderheid om de juiste beslissingen te nemen voor hun begrotings- en financieel beheer. Dat tussen elke aanvragende gemeente en de Regering over elke subsidie specifiek wordt onderhandeld²² beantwoordt kennelijk niet aan het organieke karakter van een subsidie. Doordat de ordonnantie geen objectieve toekenningscriteria bevat, kan bij de verschillende aanvragers die onder de werkingssfeer van de ordonnantie vallen de vraag rijzen of de voormelde beginselen werkelijk en billijk in acht zijn genomen.²³

²¹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid advies 36.678/4, gegeven op 22 maart 2004, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 mei 2004 betreffende de centra voor private archieven in de Franse Gemeenschap van België (Gedr. St., Franse Gemeenschapsraad, 2003/2004, nr. 536/1).

²² Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Een onderhandeling die trouwens herhaaldelijk kan plaatsvinden, in voorkomend geval op eenzijdig initiatief van de Regering (artikel 6, derde lid, van het voorontwerp van ordonnantie), waardoor bovendien het begrip “overeenkomst” zelf wordt uitgehold.

²³ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zie het voormelde advies 36.678/4.

De objectieve criteria om het bedrag van de subsidie te kunnen vaststellen, moeten dus in de ordonnantie zelf staan.²⁴ In dit kader kan niet worden aanvaard dat, zoals in artikel 12 van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, het aan de Regering wordt overgelaten om ‘de enveloppe (te verdelen) van de budgettaire vastleggingen die bestemd zijn voor de gemeenten in het kader van de economische ontwikkeling van het gewest, volgens de door haar vastgestelde modaliteiten’.

Bovendien komen volgens het bijzonder vage richtsnoer vervat in diezelfde bepaling gemeenten die nu al in het kader van hun belastingbeleid geen enkele belasting hebben opgelegd aan de ondernemingen als economische subjecten, niet in aanmerking voor de gewestelijke subsidie.

In de ordonnantie moeten dus, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, de criteria voor de toekenning van de toelage worden bepaald, althans de hoofdvoorwaarden daarvoor.”²⁵

Zoals hierboven is aangegeven, blijft het voorontwerp echter uiterst vaag over de criteria die verband houden met de specifieke opdracht of taak die de gemeenten uitoefenen.

Bovendien vloeit uit de artikelen 5, vierde lid, en 11, eerste lid, van het voorontwerp voort dat de regering “de enveloppe van de budgettaire vastleggingen die bestemd zijn voor de gemeenten”, met andere woorden het bedrag van de “vaste schijf” en de “variabele schijf”, verdeelt zonder dat het respectieve aandeel van elk van die schijven wordt vastgesteld. Bovendien is de bevoegdheid die aan de regering wordt verleend krachtens artikel 11, eerste lid, 2°, derde “opsommingsteken”, op grond waarvan ze “indien nodig” subschrijven aan de variabele schijf kan toevoegen naargelang van “de fiscale context van het Gewest”, onvoldoende afgebakend.

Het voorontwerp kan dus niet garanderen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht worden genomen.

Bovendien moeten de criteria die met inachtneming van die grondwettelijke bepalingen zullen worden gehanteerd, relevant zijn voor de soort(en) financiering – algemene financiering of financiering van specifieke opdrachten – waarbij de steller van het voorontwerp het beoogde dispositief wenst te doen aansluiten, in overeenstemming met wat hierboven is uiteengezet in opmerking 2.

²⁴ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Zie advies 33.745/4, gegeven op 30 oktober 2002, over een voorontwerp van kaderdecreet “relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène” (Gedr. St., Franse Gemeenschapsraad, 2002/2003, nr. 359/1), advies 34.477/4, gegeven op 4 juni 2003, over een voorontwerp van decreet “relatif à l’organisation du tourisme”, advies 36.622/4, gegeven op 17 maart 2004, over een voorontwerp van decreet “relatif à la promotion des activités culturelles dans l’enseignement” en het voormelde advies 36.678/4.

²⁵ Advies 43.143/4, opmerking C, 3.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het voorontwerp fundamenteel moet worden herzien.

Gelet op de fundamentele aard van de voorgaande opmerkingen wordt het voorontwerp niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT