



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 110/2023  
van 13 juli 2023  
Rolnummer : 7839**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 2, 7°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 « tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 », zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 24 december 2021, ingesteld door de gemeente Sint-Agatha-Berchem.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 18 juli 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 juli 2022, heeft de gemeente Sint-Agatha-Berchem, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Belleflamme, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, 7°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 « tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 », zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 24 december 2021 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 januari 2022).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel, hebben een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse

Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 april 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters K. Jadin en J. Moerman te hebben gehoord, beslist :

- dat de zaak in staat van wijzen was,
- dat de volgende onderzoeksmaatregel diende te worden genomen :

« Overwegende dat het, voor de goede informatie van het Hof, nodig blijkt te beschikken over gegevens betreffende het aantal inwoners, op 1 januari 2020, van elk van de statistische sectoren vermeld in bijlage 1 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 ‘ tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 ’, zoals vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van 24 december 2021 ‘ tot wijziging van de gezamenlijke ordonnantie van 27 juli 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 ’,

Verzoekt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan het Hof en aan de verzoekende partij, uiterlijk op 10 mei 2023, de voormelde gegevens mee te delen in de vorm van een tabel waarin de statistische sectoren worden geklasseerd per gemeente en per wijk (in de zin van de Wijkmonitoring van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse),

Beslist dat de verzoekende partij aan het Hof haar eventuele opmerkingen in verband met die tabel zal kunnen richten, in de vorm van een aanvullende memorie in te dienen uiterlijk op 24 mei 2023 en binnen dezelfde termijn mee te delen aan de voormelde overheden »;

- dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en
- dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zouden worden gesloten op 31 mei 2023 en de zaak in beraad zou worden genomen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben de tabel ingediend.

De verzoekende partij heeft een aanvullende memorie ingediend.

Ingevolge het verzoek van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 17 mei 2023 de dag van de terechtzitting bepaald op 7 juni 2023.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2023 :

- zijn verschenen :

- . Mr. F. Belleflamme, voor de verzoekende partij;
- . Mr. E. Jacobowitz, Mr. C. Caillet en Mr. A. Deleeuw, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;
- hebben de rechters-verslaggeefsters K. Jadin en J. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van het enige middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet*

A.1. De gemeente Sint-Agatha-Berchem zet uiteen dat artikel 2, 7°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 « tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 », zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 24 december 2021 « tot wijziging van de gezamenlijke ordonnantie van 27 juli 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 », een discriminerend verschil in behandeling doet ontstaan tussen de gemeenten waarvan de « gecorrigeerde oppervlakte » gelijk is aan de werkelijke oppervlakte en de gemeenten waarvan de « gecorrigeerde oppervlakte » kleiner is dan de werkelijke oppervlakte wegens de aftrek van minstens één « statistische sector » met een totaal bevolkingsaantal dat op 1 januari 2020 lager was dan 20 inwoners of van minstens één « statistische sector » die behoort tot een wijk die is aangeduid als « kerkhof », « industriewijk », « stationswijk » of « parkwijk, vijver, bos » door de « Wijkmonitoring » van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

De verzoekende gemeente voert aan dat uit de tabel van de « gecorrigeerde oppervlakten » vervat in artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, blijkt dat alleen de oppervlakten van de gemeenten Sint-Agatha-Berchem en Sint-Lambrechts-Woluwe niet werden « gecorrigeerd » door de aftrek van « statistische sectoren ».

A.2. De gemeente Sint-Agatha-Berchem voert aan dat de gegevens van de « Wijkmonitoring » niet volledig, noch betrouwbaar zijn, aangezien daarbij geen rekening wordt gehouden met het feit dat, wegens de gehele of gedeeltelijke aanwezigheid op haar grondgebied van drie kerkhoven, een station, een bos en verschillende parken, de gemeente Sint-Agatha-Berchem zones met weinig of geen bewoning telt. De verzoekende gemeente betoogt dat het niet-aftrekken van de oppervlakte van die zones bij de berekening van de « gecorrigeerde oppervlakte » voortvloeit uit het feit dat die zones gelegen zijn in grote wijken van de « Wijkmonitoring ». Zij merkt op dat de totale oppervlakte van de parken en bossen van Sint-Agatha-Berchem nochtans groter is dan de som van de oppervlakten van kleinere parken die « parkwijken, vijvers, bossen » vormen in de zin van artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017, en waarvan de oppervlakte, met toepassing van die wetskrachtige bepaling, wordt afgetrokken van de werkelijke oppervlakten van de gemeenten Anderlecht en Sint-Jans-Molenbeek.

A.3. De gemeente Sint-Agatha-Berchem merkt op dat, ook al gaat het om een regel die werd ontworpen om op dezelfde manier op alle gemeenten te worden toegepast, het corrigeren van de oppervlakte van de gemeentelijke grondgebieden waarin de bestreden wetskrachtige bepaling voorziet, duidelijk verschillende gevolgen heeft voor de diverse gemeenten van het Brusselse Gewest, rekening houdend met, onder meer, de soms zeer ongelijke afmetingen van die gemeenten. Zij onderstreept in het bijzonder dat die afmetingen een weerslag hebben op de manier waarop het grondgebied van die gemeenten in wijken is verdeeld.

A.4. De gemeente Sint-Agatha-Berchem merkt op dat het aftrekken van de in de bestreden wetskrachtige bepaling bedoelde « statistische sectoren » van de oppervlakte van sommige gemeenten, die gemeenten financieel bevoordeelt, rekening houdend met de wijze van verdeling van het gedeelte van de algemene dotatie dat betrekking heeft op de bevolkingsdichtheid van de gemeenten. De verzoekende gemeente onderstreept dat een gemeente waarvan de oppervlakte met het oog op de berekening van haar bevolkingsdichtheid niet wordt « gecorrigeerd » door het aftrekken van « statistische sectoren », dubbel wordt benadeeld omdat haar bevolkingsdichtheid in concurrentie komt met die van andere gemeenten waarvan de oppervlakte wel is « gecorrigeerd ».

De gemeente Sint-Agatha-Berchem onderstreept dat zij de enige van de negentien Brusselse gemeenten is die, wegens de manier waarop de bestreden bepaling de « gecorrigeerde oppervlakte » definieert, geen rechten kan doen gelden op het gedeelte van de « algemene dotatie aan de gemeenten om de algemene financiering van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren » dat in verband staat met de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid », met toepassing van artikel 6, eerste lid, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017.

De verzoekende gemeente is van mening dat het financiële nadeel dat zij lijdt wegens het verschil in behandeling dat bij de bestreden wetskrachtige bepaling is ingevoerd, niet redelijk kan worden verantwoord, noch door de omstandigheid dat dit gedeelte van de gewestelijke dotatie dat verband houdt met de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid » slechts ongeveer 14 % van die gehele dotatie vormt, noch door de regels van de ordonnantie van 27 juli 2017 ter voorkoming van te grote variaties in de sommen die de gemeenten uit die dotatie ontvangen.

A.5. De gemeente Sint-Agatha-Berchem merkt tot slot op dat artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017, door zones van sommige gemeenten die niet werkelijk bevolkt zijn, op te nemen in de berekening van de bevolkingsdichtheid van die gemeenten, niet beantwoordt aan de met die bepaling nagestreefde doelstelling, die erin bestaat slechts rekening te houden met de gedeelten van het gemeentelijke grondgebied die werkelijk bevolkt zijn teneinde de behoeften van elke gemeente zo goed mogelijk te beoordelen, gelet op de « demografische druk » en dus op de dichtheid van hun bevolking.

De verzoekende gemeente gaat ervan uit dat men, om die doelstelling te bereiken, van de oppervlakte van elk gemeentelijk grondgebied de oppervlakte van alle weinig of niet bewoonde zones had moeten aftrekken, of het verschil in behandeling had moeten verantwoorden dat voortvloeit uit de keuze om geen andere zones met een lage bevolkingsdichtheid af te trekken, zoals werd aanbevolen door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over de bestreden wetskrachtige bepaling.

De verzoekende gemeente gaat ook ervan uit dat het criterium van onderscheid dat ten grondslag ligt aan het door haar aangeklaagde verschil in behandeling onder gemeenten niet objectief is omdat de keuze van de categorieën van « statistische sectoren » die worden afgetrokken van de werkelijke oppervlakte van de gemeenten om de « gecorrigeerde oppervlakte » te verkrijgen, niet objectief is ten opzichte van het doel dat de wetgevende macht nastreeft met de correctie van de werkelijke oppervlakten. De verzoekende gemeente is van mening dat het de auteurs van de bestreden ordonnantie toekomt om aan te tonen dat er geen andere methode bestond waarmee beter rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van de kleinste gemeenten van het Brusselse Gewest, of waarmee andere dunbevolkte zones van het grondgebied kunnen worden afgetrokken van de werkelijke oppervlakte van de gemeenten.

A.6. In de aanvullende memorie merkt de verzoekende gemeente op dat er grote verschillen bestaan tussen, enerzijds, de bevolkingscijfers die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn meegedeeld en, anderzijds, de bevolkingscijfers van het jaar 2006 die beschikbaar zijn op de website van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

De verzoekende gemeente merkt ook op, bij het onderzoek van de op vraag van het Hof meegedeelde gegevens, dat de bestreden wetskrachtige bepaling niet toelaat om van haar oppervlakte meerdere statistische sectoren af te trekken met een bevolkingsdichtheid die nochtans lager of amper hoger is dan de bevolkingsdichtheid van meerdere andere statistische sectoren die, op hun beurt, zijn afgetrokken van de oppervlakte van andere gemeenten met als enige reden dat zij zijn geïntegreerd in wijken die de « Wijkmonitoring » kwalificeert als « park » of « industriezone ». De

verzoekende gemeente merkt op dat, in een andere gemeente van het Gewest, de aftrek van de oppervlakte van een enkele statistische sector met een lagere bevolkingsdichtheid dan de meest dunbevolkte statistische sector van de verzoekende gemeente als gevolg heeft dat de gecorrigeerde oppervlakte van die andere gemeente gelijkstaat met slechts drie vierde van de werkelijke oppervlakte.

De verzoekende gemeente merkt ten slotte op dat meerdere statistische sectoren die, met toepassing van de bestreden wetskrachtige bepaling, werden afgetrokken van de oppervlakte van andere gemeenten met als reden dat zij deel uitmaken van « parkwijken, vijvers, bossen » of « industriewijken », niet kunnen worden beschouwd als niet-bewoonde zones gezien de laatste cijfers die werden meegedeeld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

A.7. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna : de Regering) en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna : het Verenigd College) voeren aan dat het middel niet gegrond is.

A.8. In hoofdorde betwisten zij het bestaan van het door de verzoekende gemeente bekritiseerde verschil in behandeling.

Zij zetten uiteen dat de negentien gemeenten van het Brusselse Gewest op dezelfde manier worden behandeld en dat de verzoekende gemeente zich niet in een situatie bevindt die verschilt van die van de andere gemeenten van het Gewest.

De Regering en het Verenigd College wijzen in dat verband erop dat de « gecorrigeerde oppervlakte » van elke gemeente zones telt die niet uitsluitend uit woningen bestaan. Zij herinneren ook eraan dat de verzoekende gemeente niet de enige van de negentien gemeenten is waarvan de « gecorrigeerde oppervlakte » gebieden omvat met parken, stations of kerkhoven. Zij voegen eraan toe dat de indeling van het gewestelijke grondgebied in wijken en in « statistische sectoren » voor alle gemeenten volgens dezelfde methode is gemaakt.

De Regering en het Verenigd College erkennen dat de gemeenten van het Brusselse Gewest kennelijk niet strikt vergelijkbaar zijn, wegens de eigen kenmerken van elke gemeente, die onder meer volgen uit hun omvang en uit hun ruimtelijke ordening. Zij preciseren dat die realiteit echter niet kan volstaan om de gewestelijke overheden te verbieden om regels aan te nemen die op dezelfde manier voor alle gemeenten gelden. Zij gaan hoe dan ook ervan uit dat het niet mogelijk is om « kleine » gemeenten en gemeenten die niet « klein » zijn op pertinente wijze met elkaar te vergelijken. Zij voegen eraan toe dat verschillende andere regels in de ordonnantie van 27 juli 2017 toelaten om rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke gemeente.

A.9.1. In ondergeschikte orde zetten de Regering en het Verenigd College uiteen dat het door de gemeente Sint-Agatha-Berchem aangeklaagde verschil in behandeling onder de gemeenten op een objectief criterium van onderscheid berust.

Zij gaan ervan uit dat de gegevens van de FOD Economie en van de « Wijkmonitoring » die worden gebruikt om de « gecorrigeerde oppervlakte » te bepalen, betrouwbaar en concreet zijn. Zij onderstrepen dat zij objectief zijn, aangezien zij werden verzameld en overgelegd vóór de uitwerking van dat begrip « gecorrigeerde oppervlakte » en in een andere context dan die van het ontwerp van een methode voor de verdeling van de gewestelijke dotatie onder gemeenten.

De Regering en het Verenigd College merken ook op dat in de nieuwe bijlage 1 van de ordonnantie van 27 juli 2017 zowel de « statistische sectoren » die de « gecorrigeerde oppervlakten » vormen als die welke zijn afgetrokken van de werkelijke oppervlakte van de gemeenten, worden opgelijst.

A.9.2. De Regering en het Verenigd College voegen eraan toe dat de wijze waarop de « gecorrigeerde oppervlakte » van elke gemeente wordt berekend, redelijk is en geen gevolgen heeft die onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

Zij merken op dat de berekening van de « gecorrigeerde oppervlakte » het mogelijk maakt om een « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid » te bepalen voor de verdeling van een gedeelte van de gewestelijke dotatie waarbij maximaal rekening wordt gehouden met de demografische realiteit van de gemeenten. Zij herinneren eraan dat de indeling van het gewestelijke grondgebied in wijken werd gerealiseerd door experts die onafhankelijk zijn van de gewestelijke politieke overheden. Zij herhalen ook dat alle gemeenten op hun grondgebied onbewoonde

zones tellen die behoren tot een wijk die niet van hun oppervlakte werd afgetrokken met toepassing van de bestreden wetskrachtige bepaling.

De Regering en het Verenigd College beklemtonen eveneens, niet alleen dat het arrest van het Hof nr. 11/2021 van 28 januari 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.011) niet betwist dat een gedeelte van de gewestelijke dotatie aan de gemeenten onder de gemeenten wordt verdeeld in verhouding tot de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid », maar ook dat dit gedeelte van de dotatie slechts ongeveer 14 % van de gehele dotatie vormt en dat de ordonnantie van 27 juli 2017 regels bevat ter voorkoming van te grote variaties in de sommen die de gemeenten uit die dotatie ontvangen.

De Regering en het Verenigd College leggen daarnaast de nota over die de bevoegde gewestminister voorlegde aan de Regering naar aanleiding van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waarbij de auteurs van het voorontwerp van ordonnantie dat ten grondslag ligt aan de bestreden wetskrachtige bepaling werden verzocht het verschil in behandeling onder gemeenten als gevolg van enkel de aftrek van de categorieën van in die bepaling bedoelde « statistische sectoren » te verantwoorden.

De Regering en het Verenigd College onderstrepen eveneens dat de wetgevende macht de voorkeur eraan heeft gegeven reeds beschikbare federale en gewestelijke gegevens te gebruiken om het criterium van de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid » vast te leggen, eerder dan een *ad hoc*-methodologie uit te werken die men ervan had kunnen verdenken bepaalde gemeenten voor te trekken.

De Regering en het Verenigd College zijn tot slot van mening dat de omstandigheid dat de verzoekende gemeente geen aanspraak kan maken op een gedeelte van de algemene dotatie aan de gemeenten dat in verband staat met de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid », niet volstaat om de redelijke verantwoording van het bekritiseerde verschil in behandeling in het geding te brengen. Zij voegen eraan toe dat de verzoekende gemeente niet aantoont dat de bestreden bepaling haar een onevenredig financieel nadeel zou doen lijden dat haar bestaan of de verwezenlijking van haar essentiële opdrachten in het gedrang zou brengen.

*Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de bepaling waarvan de vernietiging wordt gevorderd*

A.10. De Regering en het Verenigd College betogen dat in geval van vernietiging van de bestreden wetskrachtige bepaling, het Hof voor recht zou moeten zeggen dat alle voorbijgevoelde gevolgen van die bepaling, alsook alle toekomstige gevolgen ervan gedurende een voldoende lange periode om de aanneming van een corrigerende gezamenlijke ordonnantie mogelijk te maken, als definitief moeten worden beschouwd.

De Regering en het Verenigd College onderstrepen in dat verband dat de retroactiviteit van de vernietiging van de bestreden wetskrachtige bepaling tot gevolg zou kunnen hebben dat gemeenten een gedeelte van de sommen moeten terugbetalen die, met toepassing van die bepaling, voor de jaren 2021, 2022 en 2023 werden ontvangen ingevolge de verdeling van de dotatie. Zij merken op dat een dergelijke terugbetaling die gemeenten zou blootstellen aan ernstige financiële problemen in zoverre zij die sommen reeds legitiem zouden hebben uitgegeven. De Regering en het Verenigd College merken ook op dat de Brusselse gemeenten reeds het tweede « driejarenplan » vereist bij artikel 242bis van de Nieuwe Gemeentewet hebben opgesteld rekening houdend met de financiële middelen die zij mochten tegemoetzien met toepassing van de ordonnantie van 27 juli 2017, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 24 december 2021.

De Regering en het Verenigd College verwijzen ook naar de redenen die het Hof ertoe hebben gebracht om te beslissen tot een handhaving van de gevolgen van artikel 2, 7<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 27 juli 2017, dat werd vernietigd bij het voormelde arrest nr. 11/2021.

A.11. De gemeente Sint-Agatha-Berchem is van mening dat het te dezen niet verantwoord zou zijn de retroactiviteit van de vernietiging van de bestreden wetskrachtige bepaling in het geding te brengen, aangezien die retroactiviteit geen onoverkomelijke administratieve en financiële moeilijkheden kan doen ontstaan.

De verzoekende gemeente merkt op dat de gevolgen van een vernietiging van de bestreden wetskrachtige bepaling uitsluitend financieel zouden zijn en dat een nieuwe verdeling van de dotatie onder de gemeenten, waarbij rekening zou worden gehouden met de door het Hof uitgesproken vernietiging, geen moeilijkheden zou doen rijzen. Zij merkt op dat de bestreden bepaling slechts voor drie of vier begrotingsjaren is toegepast op de verdeling van die dotatie. De verzoekende gemeente brengt ook in herinnering dat het financiële nadeel dat sommige gemeenten door de vernietiging zouden kunnen lijden, niet ernstig zou zijn, aangezien het bestaan of de

essentiële opdrachten van die rechtspersonen niet in gevaar zou brengen. De verzoekende gemeente twijfelt ook aan de mogelijkheid, voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, om zich te beroepen op een ongrondwettigheid – waarvoor zij verantwoordelijk zijn – om aan andere gemeenten van het Gewest de terugbetaling te vorderen van sommen die hun zijn uitbetaald met toepassing van een wetskrachtige bepaling die op een later tijdstip ongrondwettig werd bevonden.

De gemeente Sint-Agatha-Berchem stelt bovendien dat de gevolgen van de vernietigde wetskrachtige bepaling handhaven, erop zou neerkomen de discriminatie te bevestigen waarvan zij het slachtoffer is.

Zij voegt eraan toe dat de andere gemeenten niet legitiem konden rekenen op de sommen die zij hebben ontvangen met toepassing van een ongrondwettig bevonden wetskrachtige bepaling, aangezien zij op de hoogte waren gebracht van het bestaan van het vernietigingsberoep ingesteld door de gemeente Sint-Agatha-Berchem, alsook van de vaststelling van ongrondwettigheid die werd gedaan bij het voormelde arrest van het Hof nr. 11/2021.

De verzoekende gemeente stelt ook dat het verzoek tot handhaving van de gevolgen dat door de Regering en door het Verenigd College werd geformuleerd, niet kan worden ingewilligd omdat zij niet te goeder trouw zijn. Zij benadrukt dat die twee partijen, naar aanleiding van het voormelde arrest nr. 11/2021, de gelegenheid hebben gehad om de ordonnantie van 27 juli 2017 te corrigeren teneinde ze in overeenstemming te brengen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar dat zij ermee hebben volstaan dezelfde regels van verdeling van de dotatie te behouden, zonder rekening te houden met de waarschuwingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en zonder over te gaan tot de evaluatie die tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 27 juli 2017 was beloofd door de minister-president van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De gemeente Sint-Agatha-Berchem wijst tot slot erop dat het aan de Regering en aan het Verenigd College staat de wijze te onderzoeken waarop zij de gevolgen van de vernietigde bepalingen zouden kunnen handhaven zonder afbreuk te doen aan de rechten en belangen van de verzoekende gemeente.

A.12. De Regering en het Verenigd College antwoorden dat de financiële situatie van de gemeenten niet verschilt van de situatie waarin zij zich bevonden op het tijdstip van de uitspraak van het voormelde arrest nr. 11/2021. Zij merken ook op dat men die gemeenten niet kan verwijten de uitspraak van het Hof over het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van 24 december 2021, ingesteld door de gemeente Sint-Agatha-Berchem, niet te hebben afgewacht alvorens hun begrotingen en hun financiële plannen uit te tekenen rekening houdend met de regels voor de verdeling van de gewestelijke dotatie die ondanks het instellen van dat beroep van kracht bleven.

Tegen het argument dat is afgeleid uit hun vermeende kwade trouw brengen de Regering en het Verenigd College in dat het voormelde arrest nr. 11/2021 in het geheel niets afdoet aan de indicator van de « gecorrigeerde dichtheid » van elke gemeente, noch aan de methode die werd gekozen voor de berekening ervan. Zij voegen eraan toe dat zij rekening hebben gehouden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp van ordonnantie dat ten grondslag ligt aan de bestreden wetskrachtige bepaling.

- B -

B.1. De gezamenlijke ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 « tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 » leggen de regels vast volgens welke de Brusselse Hoofdstedelijke Regering elk jaar « het begrotingskrediet van de algemene dotatie aan de gemeenten [toekent] om de algemene financiering van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest te verzekeren » (artikel 3, eerste lid, van de genoemde ordonnanties).

B.2.1. Artikel 6 van de ordonnanties van 27 juli 2017 bepaalt :

« Overeenkomstig artikel 5 wordt het krediet onder de gemeenten verdeeld op basis van de onderstaande verhoudingen en indicatoren :

[...]

10° voor 15/105de op grond van een verdeelsleutel die gebaseerd is op de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid.

Voor iedere gemeente ' g ' wordt de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid ( $Geco\_bev\_di$ ) berekend als volgt :

$$Geco\_bev\_di_g = \frac{Bev_g}{Geco\_opp_g}$$

De verdeelsleutel steunt op een criterium om te bepalen welke gemeenten in aanmerking komen en een criterium om de verdeling onder die gemeenten te bepalen.

Komen in aanmerking : de gemeenten met een gecorrigeerde bevolkingsdichtheid die hoger is dan 75 % van het gemiddelde van de gecorrigeerde bevolkingsdichtheden van de 19 gemeenten.

Komen dus in aanmerking : de gemeenten waarvoor :

$$Geco\_bev\_di_g > 0,75 \cdot Geco\_bev\_di_{gem}$$

De andere gemeenten krijgen een nulcrediet voor de indicator gecorrigeerde bevolkingsdichtheid.

De verdeelsleutel voor de gemeenten die in aanmerking komen, wordt berekend naar rata van de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid, waarop afhankelijk van de gecorrigeerde oppervlakte een gemeentelijke coëfficiënt ( $gem\_coëf$ ) wordt toegepast van :

a) 0,3 wanneer de gecorrigeerde oppervlakte van de gemeente minder bedraagt dan 1 vierkante kilometer;

b) 0,5 wanneer zij gelijk is aan of hoger is dan 1 vierkante kilometer, maar minder dan 2 vierkante kilometer;

c) 1 wanneer zij gelijk is aan of hoger is dan 2 vierkante kilometer, maar minder dan 7 vierkante kilometer;



d) 1,5 wanneer zij gelijk is aan of hoger is dan 7 vierkante kilometer.

De verdeelsleutel die gebaseerd is op deze indicator, wordt voor elke van de z in aanmerking komende gemeenten ' g\_aanm ' als volgt berekend :

$$Aandeel_{g\_aanm} = \frac{Geco\_bev\_di_{g\_aanm} \cdot Gem\_coëf_{g\_aanm}}{\sum_{k=1}^z \{Geco\_bev\_di_k \cdot Gem\_coëf_k\}} \quad \text{»}.$$

B.2.2. De « bevolking » in de zin van de voormelde bepaling is de « bevolking van rechtswege zoals deze jaarlijks gepubliceerd wordt in het *Belgisch Staatsblad* door de federale overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie » (artikel 2, 1°, van de ordonnanties van 27 juli 2017). De lettercombinaties « bev g » en « k » die in de voormelde wiskundige formules worden gebruikt, verwijzen respectievelijk naar de « bevolking van de gemeente g » en naar de « index van de som van opeenvolgende termijnen van de gemeenten » (artikel 2, 3° et 11°, van dezelfde ordonnanties).

B.3.1. De « gecorrigeerde oppervlakte » in de zin van artikel 6, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 wordt gedefinieerd in artikel 2, 7°, van die ordonnantie.

B.3.2. Bij zijn arrest nr. 11/2021 van 28 januari 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.011) heeft het Hof die laatste bepalingen vernietigd en heeft het beslist de gevolgen ervan te handhaven tot 31 december 2021.

B.3.3. Sinds de vervanging ervan bij artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 24 december 2021 « tot wijziging van de gezamenlijke ordonnantie van 27 juli 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017 » (hierna : de ordonnantie van 24 december 2021), luidt punt 7° van artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 als volgt :

« 7° Gecorrigeerde oppervlakte : de oppervlakte van de betrokken gemeente na aftrek van, enerzijds, de oppervlakte van de statistische sectoren van de gemeente met een totaal bevolkingsaantal dat op 1 januari 2020 lager lag dan 20 inwoners (namelijk sectoren van

type 20 vermeld in bijlage 1) en, anderzijds, de oppervlakte van de statistische sectoren van de gemeente die behoren tot wijken die in de Wijkmonitoring van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse aangeduid zijn als :

- kerkhoven (wijken 700 tot 702), namelijk sectoren van type 17 vermeld in bijlage 1;
- industrie- of stationswijken (wijken 800 tot 805), namelijk sectoren van type 18 vermeld in bijlage 1;
- parkwijken, vijvers, bossen (wijken 900 tot 917), namelijk sectoren van type 19 vermeld in bijlage 1.

De in aanmerking genomen gecorrigeerde oppervlakte (geco\_opp) in vierkante kilometer bestaat dus uit de som van de resterende statistische sectoren, namelijk de sectoren van type 1 vermeld in bijlage 1 en wordt verstrekt in onderstaande tabel (afgerond op de tweede decimaal, namelijk op de hectare) :

<b>Gemeente</b>	<b>Gecorrigeerde oppervlakte in km<sup>2</sup></b>
Anderlecht	14,15
Oudergem	4,32
Sint-Agatha-Berchem	2,95
Brussel	19,72
Etterbeek	3,12
Evere	4,08
Vorst	3,54
Ganshoren	1,84
Elsene	6,13
Jette	3,95
Koekelberg	1,00
Sint-Jans-Molenbeek	5,28
Sint-Gillis	2,28
Sint-Joost-ten-Node	1,04
Schaarbeek	7,28
Ukkel	17,28
Watermaal-Bosvoorde	4,58
Sint-Lambrechts-Woluwe	7,30
Sint-Pieters-Woluwe	7,37

».

B.3.4. Bijlage 1 van de ordonnantie van 27 juli 2017, zoals vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van 24 december 2021, heeft als opschrift « Lijst van de statistische sectoren die overeenstemmen met de kleinste territoriale onderverdeling bepaald door de algemene directie

Statistiek en economische informatie van de federale overheidsdienst Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Middenstand en Energie ».

Zij bevat een tabel met alle statistische sectoren van de negentien gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Die lijst vermeldt, voor elk van die sectoren, een code, het nummer van de « wijk » waartoe hij behoort, het type van sector (1, 17, 18, 19 of 20) en de oppervlakte ervan in vierkante kilometer.

B.4. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 2, 7<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 27 juli 2017, zoals vervangen bij artikel 2 van de ordonnantie van 24 december 2021, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de bestreden bepaling, zonder redelijke verantwoording, een verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen, enerzijds, de categorie van de gemeenten waarvan het grondgebied minstens één statistische sector telt met een totaal bevolkingsaantal dat op 1 januari 2020 lager lag dan twintig inwoners of een statistische sector die behoort tot een wijk die wordt aangeduid als « kerkhof », « industriewijk », « stationswijk » of « parkwijk, vijvers, bossen » door de « Wijkmonitoring » van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse en, anderzijds, de categorie van de gemeenten waarvan het grondgebied geen enkele statistische sector van die types telt.

Door de oppervlakte van de gemeenten van de eerste categorie te verminderen, verhoogt de bestreden bepaling hun bevolkingsdichtheid en bijgevolg hun gewicht in de verdeling, met toepassing van artikel 6, eerste lid, 10<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 27 juli 2017, van het gedeelte van de « algemene dotatie aan de gemeenten [...] om de algemene financiering van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren » dat in verband staat met de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid », hetgeen tot logisch gevolg heeft het gewicht van de gemeenten van de tweede categorie in diezelfde verdeling af te zwakken.

B.5.1. De « gecorrigeerde oppervlakte » van een gemeentelijk grondgebied wordt berekend door van de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied de oppervlakte van de in B.4 bedoelde statistische sectoren welke die gemeente telt, af te trekken.

De « gecorrigeerde oppervlakte » van een gemeentelijk grondgebied dat geen statistische sectoren zoals bedoeld in artikel 2, 7<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 27 juli 2017 telt, is dus steeds

gelijk aan de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied, terwijl de « gecorrigeerde oppervlakte » van een gemeentelijk grondgebied dat ten minste één statistische sector van dat type telt, steeds kleiner is dan de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied.

B.5.2. De waarde van de « gecorrigeerde oppervlakte » van het gemeentelijke grondgebied heeft een weerslag op de hoogte van de rechten die de gemeente kan doen gelden op het gedeelte van de algemene dotatie aan de gemeenten dat moet worden verdeeld op grond van de « gecorrigeerde bevolkingsdichtheid ».

Krachtens de in artikel 6, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 geformuleerde regels plaatst een « gecorrigeerde oppervlakte » die kleiner is dan de werkelijke oppervlakte de betrokken gemeente in een meer voordelige positie dan een « gecorrigeerde oppervlakte » die gelijk is aan haar werkelijke oppervlakte, zowel bij de berekening die ertoe strekt te bepalen welke de gemeenten zijn die recht hebben op een aandeel in het voormelde gedeelte van de dotatie, als bij de berekening van de waarde van het aandeel van de gemeenten die een dergelijk recht hebben.

Een « gecorrigeerde oppervlakte » van het gemeentelijke grondgebied die kleiner is dan de werkelijke oppervlakte van het grondgebied heeft niet alleen tot gevolg dat de waarschijnlijkheid wordt verhoogd dat de gemeente tot de verdeling van het voormelde gedeelte van de dotatie wordt toegelaten, maar ook dat het aandeel van de tot die verdeling toegelaten gemeente verhoogt (artikel 6, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017).

B.5.3. De definitie van de « gecorrigeerde oppervlakte » doet dus een verschil in behandeling ontstaan tussen de twee in B.4 omschreven categorieën van gemeenten.

B.6.1. Uit het opschrift van bijlage 1 bij de ordonnantie van 27 juli 2017, zoals vervangen bij artikel 3 van de ordonnantie van 24 december 2021, blijkt dat een « statistische sector » in de zin van de bestreden wetskrachtige bepaling de « kleinste territoriale onderverdeling [is] bepaald door de algemene directie Statistiek en economische informatie van de federale overheidsdienst Economie, Kleine en Middelgrote Ondernemingen, Middenstand en Energie ».

B.6.2. De wijken van de « Wijkmonitoring » van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse bestaan uit een of meer statistische sectoren. Zij werden uitgetekend door « een

consortium van universiteiten » dat een openbaar rapport heeft opgesteld en waarvan het resultaat van de werkzaamheden ook openbaar is (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2016-2017, A-537/2, p. 29; *Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2021-2022, B-100/1, p. 4). Elke wijk van de aldus samengestelde 145 wijken bestaat uit een of meer statistische sectoren van het grondgebied van het Brusselse Gewest.

B.7. Anders dan het voorheen bestaande en bij het arrest nr. 11/2021 beoordeelde verschil in behandeling op grond van het begrip « statistische sector met een kleine dichtheid », berust het in B.4 beschreven verschil in behandeling op een objectief criterium.

B.8.1. Uit artikel 6, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 blijkt dat een gedeelte van de « algemene dotatie aan de gemeenten om de algemene financiering van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren » wordt toegekend aan de gemeenten op basis van de bevolkingsdichtheid. Het betreft een van de tien factoren waarmee de ordonnantiegever rekening heeft gehouden.

B.8.2. Wat de financiering en subsidiëring van de gemeenten betreft, beschikt de ordonnantiegever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof zou de beleidskeuze van de ordonnantiegever slechts kunnen afkeuren indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit dat kennelijk onredelijk is.

Het Hof dient rekening te houden met de globale evenwichten in de gehele financieringsregeling en dus met het feit dat bepaalde verdelingscriteria die door de verzoekende gemeente als discriminerend kunnen worden ervaren, een onderdeel vormen van een financieringsmodel dat gebaseerd is op meerdere parallelle verdeelsleutels. In zulk een geval is het mogelijk dat de concrete toepassing van bepaalde criteria, afzonderlijk beschouwd, minder gunstig is voor bepaalde gemeenten. De eventuele vernietiging van één onderdeel van die algehele regeling zou dan tot een verstoring kunnen leiden van het evenwicht dat mogelijk uit een ruimere benadering zou blijken (zie arrest nr. 121/2018 van 4 oktober 2018, B.8, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.121).

B.8.3. De bevolkingsdichtheid van een grondgebied wordt berekend door het aantal personen dat dit grondgebied bevolkt, te delen door de oppervlakte ervan.

De bevolkingsdichtheid die in aanmerking wordt genomen voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten, wordt evenwel berekend rekening houdend met de « gecorrigeerde oppervlakte » van het grondgebied van de gemeente, dat wil zeggen met de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied na aftrek van de oppervlakte van de statistische sectoren met een totaal bevolkingsaantal dat op 1 januari 2020 lager was dan twintig inwoners, en van de oppervlakte van de statistische sectoren die behoren tot een wijk die wordt aangeduid als « kerkhof », « industriewijk », « stationswijk » of « parkwijk, vijvers, bossen » door de « Wijkmonitoring » van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse.

B.8.4. Het doel dat wordt nagestreefd met die aftrek, en met de inaanmerkingneming van de daaruit voortvloeiende « gecorrigeerde oppervlakte », bestaat erin « de klassieke bevolkingsdichtheid bij te stellen door de reële bevolkingsdichtheid die de woongebieden van de verschillende gemeenten kenmerkt op een rechtvaardigere manier voor te stellen » (*Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2021-2022, B-100/1, p. 3).

Het aanwenden van de « gecorrigeerde oppervlakte » laat toe « de totale gemeentelijke oppervlakten [te corrigeren] » door uit die laatstgenoemde « de oppervlakte van de statistische sectoren te lichten die niet als woongebied kunnen worden beschouwd » (*ibid.*, pp. 3-4), niet alleen bij het bepalen van de gemeenten die recht hebben op het gedeelte van de algemene dotatie dat is voorbehouden aan de gemeenten met de hoogste bevolkingsdichtheid, maar ook bij de verdeling van dat gedeelte onder de geselecteerde gemeenten.

Met het oog op die « doelstelling om de oppervlakte van de gemeenten te corrigeren, werd ervoor gekozen de oppervlakte van de gemeentelijke statistische sectoren met minder dan twintig inwoners op 1 januari 2020 niet in aanmerking te nemen. Dat geldt evenzeer voor de statistische sectoren die behoren tot de wijken die in de Wijkmonitoring van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse opgenomen zijn als begraafplaatsen, industriegebieden, stationsgebieden, parken, vijvers en bossen » (*ibid.*, p. 4).

B.9.1. Gelet op die doelstelling is het niet zonder redelijke verantwoording de « gecorrigeerde oppervlakte » van elke gemeente te berekenen door uit hun werkelijke

oppervlakte stukken grondgebied te lichten die het bepaalde minimumaantal inwoners niet tellen, zoals de statistische sectoren waarvan het bevolkingsaantal lager is dan twintig inwoners.

Wanneer de ordonnantiegever het begrip « statistische sector met een kleine dichtheid », die niet als woongebied kan worden beschouwd, op basis van objectieve criteria beoogt te verduidelijken, mag hij grenzen trekken en categorieën hanteren die de verscheidenheid van de financieringsbehoeften van de lokale besturen met een zekere graad van benadering opvangen.

B.9.2. Evenzo is het niet zonder redelijk verantwoording de « gecorrigeerde oppervlakte » van elke gemeente te berekenen door uit hun werkelijke oppervlakte stukken grondgebied te lichten die, om een andere dan cijfermatige reden, met name de bestemming ervan, niet als woongebied kunnen worden beschouwd. De ordonnantiegever mocht zich daarvoor baseren op de voorhanden zijnde statistische en wetenschappelijk onderbouwde gegevens. Aldus kan worden aangenomen dat statistische sectoren die behoren tot een wijk die wordt aangeduid als « kerkhof », « industriewijk », « stationswijk » of « parkwijk, vijvers, bossen » door de « Wijkmonitoring » van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, algemeen beschouwd, dus onafhankelijk van het aantal inwoners van elk van die sectoren, worden uitgezonderd van de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid.

B.9.3. Aangezien de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid slechts een van de tien factoren is waarmee de ordonnantiegever rekening heeft gehouden en dat gedeelte minder dan 15 % van de gehele dotatie betreft, heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen voor de gemeenten waarvoor de bestreden factor nadelig werkt.

B.10. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 juli 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

P. Nihoul