



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 105/2024
van 3 oktober 2024
Rolnummers : 8022 en 8025**

In zake : de beroepen tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 december 2022 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », ingesteld door de gemeente Vorst en door de stad Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 13 en 14 juni 2023 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 15 en 16 juni 2023, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 december 2022 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 december 2022) door de gemeente Vorst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Manuela Von Kuegelgen, Mr. Laura Grauer en Mr. Doriane Servais, advocates bij de balie te Brussel, en door de stad Brussel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Manuela Von Kuegelgen, Mr. Laura Grauer en Mr. Doriane Servais.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8022 en 8025 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Bart Martel en Mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Manuela Von Kuegelgen, Mr. Laura Grauer, Mr. Luc Leboeuf, Mr. Guillaume Delfosse en Mr. Marie Servais, advocaten

bij de balie te Brussel, hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 juni 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken 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 -

A.1.1. De stad Brussel en de gemeente Vorst menen dat zij doen blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 december 2022 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 1 december 2022), die ertoe strekt een klimaat tot stand te brengen dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, door het de gemeenten mogelijk te maken om met dat Gewest een overeenkomst te sluiten die beoogt af te zien van elke invoering van nieuwe gemeentebelastingen of van elke verhoging van het bedrag van een bestaande gemeentebelasting, mits een gewestelijke toelage wordt ontvangen.

Volgens de verzoekende partijen berokkent de ordonnantie van 1 december 2022 hun een financieel verlies ten opzichte van het bedrag dat zij vroeger ontvingen op grond van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 juli 2007 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 19 juli 2007), die de bestreden ordonnantie beoogt te vervangen. Dat financiële verlies bedraagt 3 360 520,87 euro voor de stad Brussel en 974 366,43 euro voor de gemeente Vorst. De verzoekende partijen zijn van mening dat door de eventuele vernietiging van de ordonnantie van 1 december 2022 voor hen opnieuw een kans zou bestaan dat zij een gunstigere financiering genieten, zodat hun belang is aangetoond.

A.1.2. Volgens de verzoekende partijen hebben de beroepen wel degelijk betrekking op de gehele ordonnantie van 1 december 2022, in zoverre de opgeworpen grieven het volledige mechanisme betreffen dat in die ordonnantie is beoogd, zodat er geen aanleiding bestaat om zich te beperken tot de vernietiging van de artikelen waarover uitdrukkelijk kritiek wordt geformuleerd. In werkelijkheid zijn de bepalingen van de ordonnantie van 1 december 2022 onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wat de vermeende onduidelijkheid van de middelen betreft, stellen de verzoekende partijen vast dat de tussenkomen partij erin slaagt de aangevoerde argumenten te weerleggen, zodat zij zich niet kan beroepen op een schending van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna : de bijzondere wet van 6 januari 1989).

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 41, 162, tweede lid, 2°, en 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en van artikel 7, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (hierna : de bijzondere wet van

12 januari 1989). Volgens de verzoekende partijen is dat middel ontvankelijk, aangezien de schending van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet wordt aangevoerd in combinatie met bepalingen die onder de toetsing van het Hof vallen.

Vooraf voeren de verzoekende partijen aan dat, in tegenstelling tot hetgeen de tussenkomende partij aangeeft, het bestreden mechanisme in werkelijkheid niet op een handeling van contractuele aard berust. Er bestaat immers geen marge om te onderhandelen over de voorwaarden van de overeenkomst voor de gemeenten, die geen andere keuze hebben dan de overeenkomst te ondertekenen zoals zij door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt voorgelegd, met name om economische redenen. In werkelijkheid kleeft er aan hun toestemming een gebrek wegens misbruik van omstandigheden in de zin van artikel 5.37 van het Burgerlijk Wetboek, aangezien zij, in de feiten, niet zonder de in de bestreden ordonnantie bedoelde toelagen kunnen om hun opdrachten van algemeen belang te verwezenlijken. Daarenboven, hoewel het in de ordonnantie van 19 juli 2007 bedoelde mechanisme daadwerkelijk ertoe strekte de inperking van de fiscale bevoegdheid van de gemeenten te compenseren, brengt het bij de bestreden ordonnantie ingevoerde mechanisme, met betrekking tot de verzoekende partijen, toelagen van geringere bedragen met zich mee, zodat het voormelde compenserende doel niet meer wordt bereikt.

A.2.2. In een eerste onderdeel beweren de verzoekende partijen dat artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022 de artikelen 41, 162, tweede lid, 2°, en 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet schendt, in zoverre het krachtens die bepalingen aan de federale overheid staat de gemeentelijke autonomie in fiscale aangelegenheden te beperken. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan een dergelijke beperking enkel doorvoeren onder de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde voorwaarden, die te dezen niet zijn vervuld. De verzoekende partijen preciseren in dat verband dat de bestreden ordonnantie niet noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en dat zij een nieuwe vorm van toezicht op de gemeenten in het leven roept. Bovendien leent de aangelegenheid zich niet tot een gedifferentieerde regeling en is de weerslag van de inbreuk van de ordonnantiegever niet marginaal, aangezien de invoering van een nieuwe belasting of de verhoging van een bestaande belasting in beginsel wordt verboden aan de gemeenten, in het geval waarin de betrokken belasting een impact heeft op de gewestelijke economische ontwikkeling. Hoe dan ook wordt bij artikel 170, § 4, van de Grondwet de verplichting opgelegd dat de noodzakelijkheid van de beperkingen van de fiscale autonomie van de gemeenten absoluut wordt aangetoond, hetgeen noch uit de bewoordingen van de bestreden ordonnantie, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt. Voor het overige, in tegenstelling tot hetgeen de tussenkomende partij aanvoert, valt de beperking van de fiscale bevoegdheid van de gemeenten niet onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die is bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op dat Gewest van toepassing is gemaakt ingevolge artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft bevestigd.

A.2.3. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022 in de feiten een goedkeuringstoezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest invoert. Dat mechanisme van toezicht schendt de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, in zoverre het niet is vastgelegd in een wetbepaling maar in een overeenkomst, in zoverre het aan de toezichthoudende overheid een bevoegdheid verleent om een opportuniteitsbeoordeling te maken, temeer daar de meeste gemeentebelastingen een impact op de economische ontwikkeling hebben, en in zoverre het de bewijslast omkeert ten nadele van de gecontroleerde overheid, waaraan het voortaan toekomt om de noodzakelijkheid van haar optreden aan te tonen. De verzoekende partijen brengen in herinnering dat de bij de ordonnantie van 1 december 2022 geregelde aangelegenheid niet tot de materiële bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest behoort, zodat geen afbreuk kan worden gedaan aan de fiscale bevoegdheid van de gemeenten, en dat de ordonnantiegever in elk geval niet aantoont dat de aantasting van die autonomie evenredig zou zijn. In werkelijkheid kan het onbepaalde karakter van het begrip « lokaal belang » door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet worden aangevoerd om hetgeen tot de bevoegdheden van de plaatselijke besturen behoort, onder zijn eigen bevoegdheidssfeer te brengen. Hoe dan ook kan het beroep op de rechtsfiguur van de overeenkomst een aantasting van het beginsel van de lokale autonomie niet verantwoorden, noch biedt het de mogelijkheid om aan elke controle over die kwestie te ontsnappen.

A.3.1. In ondergeschikte orde leiden de verzoekende partijen een tweede middel af uit de schending van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij voeren aan dat het middel ontvankelijk is, aangezien het voormelde algemeen beginsel wordt aangevoerd in combinatie met de regels waarvan het Hof de inachtneming verzekert.

A.3.2. Volgens de verzoekende partijen heeft artikel 11, tweede lid, van de ordonnantie van 1 december 2022 tot gevolg dat het bedrag van de toelagen die zij met toepassing van de ordonnantie van 19 juli 2007

ontvingen, drastisch wordt verminderd, zonder dat zij hebben kunnen vooruitlopen op een vermindering van een dermate grote omvang. Zij vestigen eveneens de aandacht op het feit dat artikel 11 van de ordonnantie van 1 december 2022 hun verhindert om het bedrag van de toelagen die hun vervolgens door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zullen worden toegekend, concreet te bepalen, hetgeen hen in rechtsonzekerheid plaatst met betrekking tot de opmaak van hun begroting. De verzoekende partijen beklemtonen bovendien dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over het voorontwerp dat aan de oorsprong van de ordonnantie van 19 juli 2007 ligt, reeds de aandacht had gevestigd op het feit dat het toelagesysteem te vaag was met betrekking tot de aan de gemeenten toegekende bedragen. Volgens hen heeft de ordonnantiegever die onduidelijkheid niet verholpen naar aanleiding van de ordonnantie van 1 december 2022. De gemeentelijke begroting is voor de gemeenten evenwel een essentieel instrument voor financieel beheer, dat het kader bepaalt waarbinnen de overheidsmiddelen worden gebruikt.

A.3.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de ordonnantiegever niet zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk kan doen aan het belang waarover de gemeenten beschikken om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien. Volgens hen heeft de ordonnantiegever, door de bestreden ordonnantie aan te nemen, het algemeen rechtsbeginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, geschonden. Bovendien preciseren zij dat zij over het bedrag van de voor 2023 toegekende toelage pas werden geïnformeerd na het aannemen van hun respectieve begrotingen voor dat jaar. Volgens de verzoekende partijen houdt het rechtszekerheidsbeginsel in dat duidelijke en voorzienbare criteria worden aangenomen, die konden worden overwogen door de ordonnantiegever. Te dezen hebben de in aanmerking genomen criteria onvoorziene en fundamenteel verschillende gevolgen naargelang van de gemeenten. De omstandigheid dat de gemeenten vrijwillig kunnen instemmen met het bestreden mechanisme, raakt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan dat mechanisme is onderworpen, hoe dan ook niet.

A.4.1. In ondergeschikte orde leiden de verzoekende partijen een derde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het algemeen wettigheidsbeginsel. Allereerst voeren zij aan dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van toepassing is ten aanzien van de gemeenten en dat de op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gelegen gemeenten zich in vergelijkbare situaties bevinden. Zij voeren aan dat de door de ordonnantiegever in aanmerking genomen criteria voor het toekennen van toelagen ter compensatie van de beperking van de belastingbevoegdheid van de gemeenten niet pertinent zijn ten aanzien van het nagestreefde doel, namelijk de totstandbrenging van een klimaat dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van het Gewest, door de druk van de gemeentelijke fiscaliteit op de ondernemingen te verlichten.

A.4.2. Wat allereerst de in artikel 11, tweede lid, punt 1, van de ordonnantie van 1 december 2022 bepaalde eerste schijf van de toelage betreft, merken de verzoekende partijen op dat het begrip « lokale eenheid van vestiging », dat wordt gebruikt om het bedrag van de toelage te bepalen, niet wordt omschreven. Bovendien biedt de in aanmerking genomen verdeelsleutel onvoldoende waarborgen en maakt hij het niet mogelijk om te berekenen in welke verhouding de betrokken gemeente de toelage kan genieten. De verzoekende partijen vestigen eveneens de aandacht op het feit dat de in aanmerking genomen criteria de werkelijke bijdrage van de gemeente tot de economische ontwikkeling niet weerspiegelen, aangezien het bedrag van de ontvangen toelage niet in verhouding staat tot de investeringen van de gemeenten. Wat de in artikel 11, tweede lid, punt 2, van de ordonnantie van 1 december 2022 bepaalde tweede schijf van de toelage betreft, beweren de verzoekende partijen dat het systeem onduidelijk is, in zoverre het berust op de « in 2022 toegekende compensatie », zonder enige verwijzing naar een wettelijke grondslag. Bovendien wordt bij het in aanmerking genomen criterium een verband ingesteld tussen de ontvangen toelage en de onroerende voorheffing op materiaal en uitrusting, zonder dat de relevantie van dat verband blijkt uit de bewoordingen van de bestreden ordonnantie, noch uit de parlementaire voorbereiding.

A.4.3. Ten slotte, wat de in artikel 11, tweede lid, punt 3, van de ordonnantie van 1 december 2022 bepaalde derde schijf van de toelage betreft, merken de verzoekende partijen op dat de ordonnantiegever een verschil in behandeling onder de gemeenten heeft doen ontstaan op grond van criteria van gemiddelde opbrengsten per inwoner van beide opcentiemen op de onroerende voorheffing en op de personenbelasting. Met toepassing van dat systeem ontvangen een aantal gemeenten, zoals Vorst, aanzienlijk lagere toelagen dan die welke zij vroeger op grond van de ordonnantie van 19 juli 2007 ontvingen, en wordt aan andere, zoals de stad Brussel, die derde schijf van de toelage zelfs ontzegd. Volgens de verzoekende partijen zijn de onderliggende criteria voor de toekenning van die schijf, namelijk het kadastraal inkomen en de beroepsinkomsten van de inwoners van de gemeente, geenszins pertinent om de gewestelijke economische ontwikkeling te verzekeren en de druk van de gemeentelijke fiscaliteit op de ondernemingen te verlichten, aangezien die criteria verwijzen naar de situatie van natuurlijke personen. Hoe dan ook blijkt noch uit de bewoordingen van de ordonnantie van 1 december 2022, noch uit de parlementaire voorbereiding dat die criteria pertinent zijn. De verzoekende partijen maken bovendien gewag van

een brief die naar de voorzitter van de Conferentie van Burgemeesters van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is verstuurd volgens welke het met die schijf van de toelage nagestreefde doel erin zou bestaan solidariteit tussen de gemeenten in het leven te roepen, hetgeen de maatregel geenszins kan verantwoorden ten aanzien van het nagestreefde doel van economische ontwikkeling. In elk geval maakt de verdeelsleutel waarin met betrekking tot die schijf is voorzien, het niet mogelijk te bepalen in welke verhouding de betrokken gemeenten de toelagen kunnen genieten.

A.5. De Vlaamse Regering, die de tussenkomende partij is, voert aan dat de verzoekende partijen enkel grieven formuleren tegen de artikelen 2, 6° en 7°, 6 en 11 van de ordonnantie van 1 december 2022. Bijgevolg zijn de beroepen onontvankelijk met betrekking tot de andere bepalingen van de bestreden ordonnantie. Wat in het bijzonder artikel 2, 6° en 7°, van de ordonnantie van 1 december 2022 betreft, waarin de begrippen « belasting » en « nieuwe belasting » in het kader van die ordonnantie worden omschreven, ziet de tussenkomende partij niet in in welk opzicht die bepaling griefhoudend is voor de verzoekende partijen, die geen bijzondere kritiek ertegen uitzetten. Daaruit vloeit voort dat de beroepen eveneens onontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking hebben op artikel 2, 6° en 7°, van de bestreden ordonnantie. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, zijn de bepalingen van die ordonnantie geenszins onafscheidelijk met elkaar verbonden, zodat niet dient te worden aangenomen dat zij onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in het kader van het grondwettigheidsonderzoek. Bovendien kan de omstandigheid dat de tussenkomende partij erin is geslaagd om de door de verzoekende partijen aangevoerde grieven te beantwoorden, niet doen besluiten dat de verschillende middelen onvankelijk zijn op grond van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, aangezien een dergelijke interpretatie met zich mee zou brengen dat de duidelijkheid van een middel afhangt van de houding van de partij die erop antwoordt en niet van die welke het heeft geformuleerd.

A.6.1. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, voert de tussenkomende partij aan dat dat onderdeel gedeeltelijk onontvankelijk is in zoverre de verzoekende partijen zich beroepen op de rechtstreekse schending van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, die niet onder de bevoegdheid van het Hof vallen. De omstandigheid dat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord preciseren dat die artikelen in samenhang moeten worden gelezen met de andere bepalingen die in het middel zijn aangehaald, kan die vaststelling niet wijzigen, aangezien in de verzoekschriften wel degelijk een rechtstreekse schending van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet wordt aangevoerd. Voor het overige beweert de tussenkomende partij dat het middel niet onvankelijk is in zoverre daarin niet wordt gepreciseerd in welk opzicht de andere in het middel aangehaalde referentie-bepalingen te dezen zijn geschonden, in tegenstelling tot hetgeen artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voorschrijft.

A.6.2. In ondergeschikte orde is de tussenkomende partij van mening dat het eerste onderdeel van het eerste middel op het verkeerde uitgangspunt berust volgens hetwelk artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022 de fiscale autonomie van de gemeenten inperkt en een mechanisme van toezicht uitmaakt. Het bestreden mechanisme berust immers op de toestemming van de gemeenten om, in beginsel, af te zien van het nemen van een aantal maatregelen in fiscale aangelegenheden. Artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022 voorziet met andere woorden in het sluiten van een overeenkomst tussen de gemeente en het Gewest, op vrijwillige basis, met dien verstande dat elke gemeente vrij is om zich al dan niet te verbinden. De gemeente die een overeenkomst met het Gewest wenst te sluiten in de zin van artikel 6 van de bestreden ordonnantie, lijdt hoe dan ook geen financieel nadeel, aangezien zij een financiële compensatie geniet via het financieringsmechanisme. De tussenkomende partij voegt eraan toe dat, indien de gemeente haar verbintenis niet naleeft, die vervalt. Bijgevolg wordt het beginsel van gemeentelijke autonomie geenszins geschonden. De tussenkomende partij vestigt eveneens de aandacht op het feit dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is om de bestreden ordonnantie aan te nemen, op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 op dat Gewest van toepassing is. De omstandigheid dat die bevoegdheid niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de parlementaire voorbereiding van die ordonnantie, kan die vaststelling niet wijzigen.

A.6.3. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aangeven, is het in de ordonnantie van 1 december 2022 bedoelde mechanisme wel degelijk van contractuele aard, aangezien de gemeenten over een onderhandelingsmarge in het kader van het sluiten van de overeenkomst beschikken en aangezien die hoe dan ook de mogelijkheid behouden om zich niet te verbinden ten aanzien van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Bovendien tonen de verzoekende partijen geenszins aan in welk opzicht de gemeenten economisch gedwongen zouden worden om in te stemmen met het bestreden mechanisme. De tussenkomende partij merkt op dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie de gemeenten weliswaar verbiedt zich ertoe te verbinden hun fiscale bevoegdheid in bepaalde situaties niet uit te oefenen, maar dat dat geval enkel betrekking heeft op de verbintenissen ten aanzien van privépersonen en niet op die welke met een overheid zijn aangegaan.

A.7.1. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, voert de tussenkomende partij aan dat het onontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, die niet onder de bevoegdheid van het Hof vallen.

A.7.2. Voor het overige beklemt de tussenkomende partij dat artikel 6 van de bestreden ordonnantie geen mechanisme van toezicht in het leven roept, maar enkel voorziet in een contractueel mechanisme tussen het Gewest en de gemeente die dat wenst. Bovendien ziet zij niet in in welk opzicht het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou beschikken over een bevoegdheid om een opportuniteitsbeoordeling te maken. Zij brengt in herinnering dat de bestreden ordonnantie het beginsel van de lokale autonomie niet schendt, aangezien de gemeenten vrij zijn om al dan niet toe te treden tot een overeenkomst en aangezien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is om de toekenning van bepaalde toelagen afhankelijk te maken van de naleving van een aantal contractueel bedongen voorwaarden. Hoe dan ook, indien een gemeente van mening is dat het in de ordonnantie van 1 december 2022 beoogde contractuele mechanisme onevenredige gevolgen teweegbrengt voor haar, kan zij ervoor kiezen om zich niet te verbinden ten aanzien van het Gewest door geen aanvraagdossier voor de toelage in te dienen.

A.8.1. Wat het tweede middel betreft, voert de tussenkomende partij aan dat het Hof niet bevoegd is om toe te zien op de inachtneming van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel. De omstandigheid dat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord preciseren dat dat algemeen beginsel wordt aangevoerd in combinatie met de andere bepalingen die in het middel zijn aangehaald, kan die vaststelling niet wijzigen.

A.8.2. Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, merkt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partijen niet uitleggen in welk opzicht die bepalingen te dezen zijn geschonden, zodat het middel onontvankelijk is op grond van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. In ondergeschikte orde beweert de tussenkomende partij dat het rechtszekerheidsbeginsel de ordonnantiegever niet verhindert om een toelagemechanisme aan te passen, aangezien die ordonnantiegever over een ruime beoordelingsmarge inzake de financiering van de gemeenten beschikt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden ordonnantie en de draagwijdte ervan

B.1. De beroepen tot vernietiging hebben betrekking op de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 1 december 2022 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 1 december 2022).

Die ordonnantie beoogt het systeem te vervangen dat is vastgelegd in de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 19 juli 2007 « ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 19 juli 2007), die bijgevolg is opgeheven (artikel 14 van de ordonnantie van 1 december 2022).

In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 wordt in dat verband gepreciseerd :

« De ordonnantie ertoe strekkende de gemeenten te betrekken bij de economische ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd op 19 juli 2007 aangenomen door het Parlement.

Deze ordonnantie beoogt via het sluiten van driejarige overeenkomsten tussen het gewest en de gemeenten een fiscaal klimaat tot stand te brengen dat gunstig is voor de economische bedrijvigheid in het gewest door een toelage te verlenen als compensatie voor zowel de afschaffing van een aantal door de regering bepaalde belastingen als de lage opbrengst van de plaatselijke belastingen.

In de overeenkomsten verbinden de betrokken gemeenten zich ertoe om aan een opvolgingscomité de invoering van iedere nieuwe belasting of verhoging van bestaande belastingen voor te leggen die een weerslag zou kunnen hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling en om deel te nemen aan een werkgroep die ermee belast is de plaatselijke belastingen eenvormig te maken. Als tegenprestatie kent het gewest een subsidie toe die uit drie delen bestaat :

- compensatie voor de afschaffing van de belasting op computers en drijfkracht;
- compensatie voor de lage opbrengst van de plaatselijke belastingen;
- compensatie voor de afschaffing van de opcentiemen op de onroerende voorheffing op materieel en outillage.

Bovendien geldt er sinds 2017 een bijzondere bepaling waarbij het gewest de gemeenten een minimumopbrengst waarborgt in het kader van de (in 2017 ingevoerde) gewestbelasting op toeristische verblijven die de gemeentelijke belastingen vervangt.

Ter uitvoering van deze ordonnantie werden meerdere oproepen tot kandidaatstelling gericht tot de gemeenten, die allemaal zijn toegetreden tot de overeenkomst die het gewest hen aanbood (met uitzondering van Sint-Lambrechts-Woluwe, althans wat de eerste overeenkomst betreft).

De momenteel geldende overeenkomsten werden gesloten in december 2016 voor de periode 2017-2019. Omdat deze contracten voor het merendeel eind december 2019 afliepen, heeft de regering driemaal de verlenging ervan goedgekeurd (voor 2020, 2021 en 2022) en beslist geen nieuwe oproep tot kandidaatstelling uit te schrijven voor een volgende periode van drie jaar, met het oog op de herziening van de ordonnantie van 2007 en de begeleidingsmaatregelen voor de gemeenten.

Het ontwerp van ordonnantie heeft tot doel sommige bepalingen van de ordonnantie van 2007, die hoofdzakelijk betrekking hebben op de begeleiding van gemeenten, te vereenvoudigen en tevens te zorgen voor een zekere continuïteit wat betreft de doelstelling om een fiscaal klimaat te scheppen dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid in het gewest » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, A-588/1, pp. 1-2).

B.2.1. In artikel 3 van de ordonnantie van 1 december 2022 wordt gepreciseerd dat het door de ordonnantiegever nagestreefde doel erin bestaat « 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 [lees : door overeenkomsten te sluiten waarin de Regering prioritaire opdrachten toevertrouwt aan de gemeenten teneinde de economie van het Gewest te bevorderen] 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 », met dien verstande dat « de toekenning van een toelage aan de gemeente is onderworpen aan de naleving van de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de overeenkomst die is ondertekend door de vertegenwoordigers van de gemeente en van het Gewest » (eigen vertaling).

B.2.2. De procedure voor het opstellen van de overeenkomst tussen de gemeente en het Gewest, die wordt aangeduid met de term « overeenkomst » (of « contrat » in het Frans) (artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 1 december 2022), wordt vastgesteld bij de artikelen 4 en 5 van de ordonnantie van 1 december 2022.

Artikel 4 van die ordonnantie bepaalt :

« De Regering richt 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.

Op straffe van verval, binnen twee maanden die volgen op de oproep tot kandidaatstelling richt de gemeente die de in artikel 2, 4° bedoelde overeenkomst wenst te sluiten aan het bestuur een aanvraagdossier dat ten minste volgende elementen dient te bevatten :

1° de naam van de gemeente en de contactpersonen;

[2]° een overzicht van de belastingreglementen van toepassing in de gemeente die een invloed hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling, met inbegrip van de grondslag, de belastbare basis, het belastingtarief en de betrokken belastingplichtigen;

[3]° een uiteenzetting van de initiatieven die de gemeente zou kunnen voeren ter bevordering van de economische activiteit op haar grondgebied.

Ter ondersteuning van haar gewestelijk economisch transitiebeleid kan de Regering aanvullende regels bepalen met betrekking tot het aanvraagdossier. Ze kan tevens het te gebruiken model vastleggen ».

Artikel 5 van de voormelde ordonnantie bepaalt :

« Het bestuur bevestigt de ontvangst van de aanvraagdossiers. Vanaf de ontvangst van deze dossiers beschikt het bestuur over een termijn van 20 werkdagen om, desgevallend, aanvullende informatie te vragen.

De aanvragende gemeente beschikt over een termijn van 15 werkdagen om gevolg te geven aan ieder eventueel verzoek om aanvullende inlichtingen.

Bij de ontvangst van elk volledig aanvraagdossier keurt de Regering de desbetreffende aanvraag goed of af ».

Over die procedure wordt in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 gepreciseerd :

« De regering richt 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. Die doelstellingen zullen afhangen van de prioriteiten van de regering en zullen plaats laten voor onverwachte elementen en gebeurtenissen zoals de gezondheidscrisis.

Deze artikelen bepalen in beginsel de nadere regels voor de indiening van de aanvragen door de gemeenten die de toekenning van de toelage voor de economische ontwikkeling wensen te verkrijgen, alsook de inhoud van het dossier dat ter ondersteuning van de aanvraag wordt voorgelegd. Nadat de aanvraagdossiers bij haar zijn ingediend, onderzoekt de regering ze om ze vervolgens goed te keuren of te verwerpen.

Het doel bestaat erin de initiatieven die de gemeenten voornemens zijn te verwezenlijken om bij te dragen tot de economische ontwikkeling van het gewest precies en concreet te onderzoeken » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, A-588/1, p. 5).

B.2.3. De inhoud van de tussen het Gewest en de betrokken gemeente gesloten overeenkomst wordt vastgesteld in artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022, dat bepaalt :

« In geval de Regering beslist haar goedkeuring te verlenen, wordt een overeenkomst gesloten tussen het Gewest en de betrokken gemeente.

De overeenkomst bevat minstens de volgende elementen :

1° de verbintenis van de gemeente om 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, behalve wanneer de gemeente, op grond van een bij de Minister van Plaatselijke Besturen ingediende gestaafde aanvraag, kan aantonen dat de financiële situatie dit rechtvaardigt en dat dit geen impact zal hebben op de ontwikkeling van de plaatselijke economie;

2° de verbintenis van de Regering om het bedrag van de toegekende toelage tijdens de duur van de overeenkomst te betalen;

3° de voorziene sancties bij niet-naleving van de overeenkomst.

De Regering kan aanvullende nadere regels met betrekking tot de overeenkomst bepalen. Ze kan ook het te gebruiken model vastleggen.

De overeenkomst wordt gesloten voor een duur van drie jaar. Ze kan één keer verlengd worden onder dezelfde voorwaarden voor een duur van twee jaar.

Bij een aanpassing van de overeenkomst, en in het bijzonder van de in artikel 11 vastgelegde schijven, tijdens de geldigheidsperiode van de overeenkomst, kan een aanhangsel bij deze overeenkomst worden gesloten onder dezelfde voorwaarden ».

In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 wordt in dat verband gepreciseerd :

« Dit artikel verduidelijkt de inhoud van de met de gemeenten gesloten overeenkomst ter bevordering van de economische ontwikkeling van het gewest.

Er wordt een contractuele bepaling ingevoerd die de gemeente de verplichting oplegt de instemming van de regering te vragen voor de invoering van elke nieuwe belasting en elke verhoging van een bestaande belasting die een weerslag zou kunnen hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling. De opvolgingscomités en de werkgroep ‘ eenvormigheid ’ waarin de ordonnantie van 19 juli 2007 voorziet, worden opgeheven.

De overeenkomst bevat de verbintenis van de regering het toegekende subsidiebedrag over te schrijven tijdens de periode van de overeenkomst.

De overeenkomst wordt afgesloten voor een periode van drie jaar. Er wordt bepaald dat de overeenkomst onder dezelfde voorwaarden eenmaal verlengd kan worden voor een duur van twee jaar, op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken gemeente (wat niet mogelijk is op grond van de ordonnantie van 19 juli 2007).

Bij aanpassing van de overeenkomst kan een *addendum* afgesloten worden onder dezelfde voorwaarden » (*ibid.*, p. 6).

B.2.4. De berekening en de uitbetaling van de toelage die door de gemeente wordt ontvangen ingevolge het sluiten van de overeenkomst, worden bepaald volgens de in de artikelen 11 en 12 van de ordonnantie van 1 december 2022 bedoelde nadere regels.

Artikel 11 van die ordonnantie bepaalt :

« De Regering verdeelt de enveloppe van de budgettaire vastleggingen die bestemd zijn voor de gemeenten in het kader van de gewestelijke economische ontwikkeling volgens een verdeelsleutel die is vastgesteld op basis van de verdeling van het aantal lokale eenheden van vestigingen in de particuliere sector en het totale aantal binnenlandse arbeidsplaatsen van alle aard in elke gemeente ten opzichte van het totale aantal arbeidsplaatsen in alle gemeenten, en wel volgens de volgende formule :

$$\left(\frac{\text{Aantal lokale eenheden van vestigingen in de particuliere sector in de gemeente} \times \text{Totaal aantal lokale eenheden van vestigingen in de particuliere sector}}{\text{Totaal aantal binnenlandse arbeidsplaatsen in de gemeente} + \text{Totaal aantal binnenlandse arbeidsplaatsen in alle gemeenten}} \right) \times \left(\frac{\text{Aantal binnenlandse arbeidsplaatsen in de gemeente}}{\text{Totaal aantal binnenlandse arbeidsplaatsen in alle gemeenten}} \right) / 2$$

Voor het begrotingsjaar 2023 is het krediet vastgesteld op 40.904.432 euro, waarvan :

1. 15.000.000 euro verdeeld wordt volgens de regels bedoeld in alinea 1;
2. 10.087.400 euro verdeeld wordt tussen de gemeenten op basis van de in 2022 toegekende compensatie voor de afschaffing van de onroerende voorheffing op materiaal en uitrusting;
3. 15.817.033 euro verdeeld wordt tussen de gemeenten waarvan de som van de gemiddelde opbrengsten per inwoner van beide opcentiemen (PB en OV), teruggebracht tot het gemiddeld gewestelijk tarief, lager is dan het gemiddelde van de gemiddelde opbrengsten per inwoner voor alle gemeenten.

De Regering kan, indien nodig, schijven toevoegen gelet op de fiscale context van het Gewest.

Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd op grond van het bedrag van het vorige dienstjaar en wordt over de gemeenten verdeeld volgens dezelfde verdeelsleutel. Het begrotingskrediet wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de jaarlijkse evolutie van de consumentenprijsindex (berekend van juli van het jaar N - 2 tot juli van het jaar N - 1) ».

Artikel 12 van de voormelde ordonnantie bepaalt :

« De Regering betaalt de toelage uit bij ondertekening van de overeenkomst en, vervolgens, uiterlijk op 31 december van elk jaar ».

Over de voormelde berekening en uitbetaling van de toelage wordt in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 gepreciseerd :

« Het budget wordt verdeeld op basis van de volgende indicatoren, die verband houden met de economische activiteit op het gemeentelijke grondgebied :

- Het aantal plaatselijke vestigingseenheden van de privé-sector;
- Het interne aantal werkenden ongeacht hun statuut.

De verdeelsleutel is enerzijds een gemiddelde van het aandeel plaatselijke vestigingseenheden van de privé-sector per gemeente ten opzichte van het totaal van de 19 gemeenten, en anderzijds van het aandeel interne werkenden per gemeente ten opzichte van het totaal van de 19 gemeenten (meest recente beschikbare gegevens).

De volgende formule wordt dan ook gebruikt om een unieke verdeelsleutel vast te stellen :

$$\left(\frac{\text{Aantal plaatselijke vestigingseenheden van de privé-sector in de gemeente}}{\text{Totale aantal plaatselijke vestigingseenheden van de privé-sector}} + \frac{\text{Aantal werkenden binnen de gemeente}}{\text{Totale aantal werkenden binnen het gewest}} \right) / 2$$

Voor het begrotingsjaar 2023 wordt het krediet vastgesteld op 15.000.000 euro.

Ondanks de opmerking van de Raad van State is beslist de regering de mogelijkheid te laten om zo nodig schijven toe te voegen, afhankelijk van de fiscale context van het gewest.

Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van het bedrag van het voorgaande begrotingsjaar, en de verdeling tussen de gemeenten gebeurt volgens dezelfde verdeelsleutel. Het begrotingskrediet wordt elk jaar geïndexeerd op basis van de index van de consumptieprijzen, berekend van juli van het jaar N - 2 tot juli van het jaar N - 1.

Ingevolge de opmerkingen van de Raad van State wordt het huidige bedrag van het toegekende krediet in twee delen verdeeld, één van 15.000.000 euro wordt in het beschikkend gedeelte behouden en wordt verdeeld zoals in de hierboven bepaalde regels, het andere deel van 25.904.432 euro is bestemd om opnieuw toegekend te worden aan de algemene dotatie aan de gemeenten en wordt verdeeld

- voor 10.087.400 euro op basis van de in 2022 toegekende compensatie voor de afschaffing van de onroerende voorheffing op materieel en werktuigen;
- voor 15.817.033 euro op basis van de gemiddelde opbrengst van beide opcentiemen (PB en OV), teruggebracht tot het gemiddeld gewestelijk tarief,

De verdelingsregels van deze 25.904.432 [euro] zullen echter verdwijnen op de dag dat een toekomstige ordonnantie de ADG-ordonnantie zal wijzigen (zie artikel 13) » (*ibid.*, pp. 7-8).

B.2.5. Elke gemeente die de overeenkomst sluit, is bovendien ertoe gehouden naar het bestuur een verslag te sturen dat bij het aanvraagdossier voor de volgende driejarige periode is gevoegd, met dien verstande dat dat verslag minstens de naam van de gemeente en de contactpersonen bevat, een beschrijving van de initiatieven van de gemeente die zijn genomen

om een gunstig fiscaal klimaat te creëren op haar grondgebied gedurende de looptijd van de overeenkomst, een evaluatie van de doelstellingen die in de overeenkomst zijn vastgelegd en, ten slotte, de lijst van de gemeentelijke belastingreglementen die van toepassing zijn tijdens de voormelde looptijd en die een invloed hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan daarenboven aanvullende regels bepalen met betrekking tot de vorm en de inhoud van het gemeentelijk driejaarlijks verslag (artikel 7 van de ordonnantie van 1 december 2022).

Na afloop van elke driejarige periode stelt het bestuur een syntheseverslag op in verband met het verwezenlijken van de doelstellingen van de ordonnantie van 1 december 2022 door de gemeenten die de overeenkomst hebben gesloten. Tijdens de driejarige periode wordt jaarlijks een tussentijds syntheseverslag opgesteld (artikel 8 van de voormelde ordonnantie). Die verslagen worden bezorgd aan een opvolgingscomité dat is samengesteld uit de gewestminister bevoegd voor de Plaatselijke Besturen, de gewestminister bevoegd voor Economie, de gewestminister bevoegd voor Financiën en de minister-president, of hun respectieve afgevaardigden (artikel 10 van de voormelde ordonnantie). Het komt dat comité toe een driejarig verslag te bezorgen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in verband met het verwezenlijken van de door de ordonnantiegever nagestreefde doelstellingen (artikel 9 van de voormelde ordonnantie).

Ten aanzien van het belang

B.3.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

Opdat een verzoekende partij van het vereiste belang doet blijken, is niet vereist dat een eventuele vernietiging haar een onmiddellijk voordeel zou opleveren. De omstandigheid dat zij, als gevolg van de vernietiging van de bestreden ordonnantie, opnieuw een kans zou krijgen dat haar situatie in gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om haar belang bij het bestrijden ervan te verantwoorden.

B.3.2. Ter ondersteuning van hun belang doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden ordonnantie leidt tot een vermindering van het bedrag van de toelagen die zij kunnen ontvangen ten opzichte van het bedrag dat zij genoten op grond van de ordonnantie van 19 juli 2007, die de bestreden ordonnantie net beoogt te vervangen.

B.3.3. De stad Brussel en de gemeente Vorst worden ontegensprekelijk in hun situatie geraakt door een ordonnantie die een aantal nadere regels vaststelt inzake subsidiëring waarop zij aanspraak kunnen maken en die zij daadwerkelijk ontvingen op grond van de vroegere regeling, die is vervangen bij de bestreden ordonnantie. Het feit dat er, als gevolg van de vernietiging, voor die verzoekende partijen een kans zou bestaan dat andere criteria voor de toelagen van de gemeenten op hen worden toegepast, volstaat om hun belang te verantwoorden.

Ten aanzien van de omvang van de beroepen tot vernietiging

B.4.1. De Vlaamse Regering, die de tussenkommende partij is, voert aan dat de omvang van de beroepen is beperkt tot de artikelen 2, 6° en 7°, 6 en 11 van de ordonnantie van 1 december 2022, aangezien de verzoekende partijen geen grieven tegen de andere bepalingen formuleren.

B.4.2. Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van de verzoekschriften.

Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

B.4.3. Uit de verzoekschriften blijkt dat de verzoekende partijen in essentie het in de ordonnantie van 1 december 2022 bedoelde contractuele mechanisme bekritisieren, dat de toekenning van een aantal toelagen aan de gemeenten afhankelijk maakt van het feit dat die zich ertoe verbinden hun fiscale bevoegdheid in te perken. In hun eerste middel voeren zij aan dat dat mechanisme het beginsel van de gemeentelijke autonomie zou schenden en dat het een mechanisme van goedkeuringstoezicht in het leven zou roepen. In hun tweede en derde middel,

die in ondergeschikte orde zijn uiteengezet, bekritisieren zij de nadere regels voor de berekening van de toelage, die in strijd zouden zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, met het rechtszekerheidsbeginsel en met het wettigheidsbeginsel.

B.4.4. De grieven die in hoofdorde door de verzoekende partijen zijn opgeworpen, moeten worden geacht betrekking te hebben op de ordonnantie van 1 december 2022 in haar geheel, aangezien de bepalingen van die ordonnantie, ten aanzien van die grieven, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zoals blijkt uit hetgeen in B.2.1 tot B.2.4 is vermeld.

Daarentegen kunnen de grieven met betrekking tot de nadere regels voor de berekening van de toelage, die in ondergeschikte orde zijn uiteengezet, enkel aan artikel 11 van de ordonnantie van 1 december 2022 worden toegeschreven, zonder dat dat artikel, ten aanzien van de door de verzoekende partijen geformuleerde kritiek, onlosmakelijk verbonden lijkt te zijn met andere bepalingen van die ordonnantie.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.5.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 41, 162, tweede lid, 2°, 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en van artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (hierna : de bijzondere wet van 12 januari 1989).

B.5.2. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de ordonnantie van 1 december 2022 het beginsel van gemeentelijke autonomie in fiscale aangelegenheden schendt, aangezien die autonomie enkel door de federale overheid kan worden ingeperkt, krachtens de artikelen 41, 162, tweede lid, 2°, en 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, behalve in het geval waarin de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn vervuld en voor zover de noodzakelijkheid van een dergelijke beperking blijkt, hetgeen te dezen niet het geval is.

B.6.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het eerste onderdeel van het eerste middel niet ontvankelijk is in zoverre de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet niet onder de bevoegdheid van het Hof vallen en in zoverre de verzoekende partijen niet aantonen in welk opzicht de andere in het middel aangehaalde referentie bepalingen worden geschonden.

B.6.2. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

In zoverre de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de artikelen 10, 11, 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, komt het middel erop neer dat aan het Hof wordt gevraagd of de ordonnantie van 1 december 2022 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, die de autonomie van de gemeenten en van de provincies waarborgen.

B.6.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift op duidelijke wijze uiteen in welk opzicht de ordonnantie van 1 december 2022 afbreuk zou doen aan het beginsel van de gemeentelijke autonomie, zoals het wordt gewaarborgd bij de artikelen 41, 162, tweede lid, 2°, en 170, §§ 3 en 4, van de Grondwet, en in welk opzicht de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te dezen niet zouden zijn vervuld. Voorts blijkt uit de memories van de tussenkomende partij dat zij op adequate wijze heeft kunnen antwoorden op de diverse grieven van de verzoekende partijen.

B.7. Artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt dat « de ordonnantie [...] de geldende wetsbepalingen [kan] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen ». In zoverre die bepaling slechts de rechtskracht van de ordonnanties aangeeft, maar als dusdanig geen materiële bevoegdheidverdelende regel bevat, voegt zij niets toe aan de overige door de verzoekende partijen aangevoerde toetsingsnormen.

B.8.1. Krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor het economisch beleid. Op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voormelde bijzondere wet zijn de gewesten bevoegd voor de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn. Die bepalingen zijn van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

B.8.2. De invoering van een mechanisme dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering machtigt om, ter bevordering van de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van het Gewest, overeenkomsten te sluiten met gemeenten waarbij een toelage wordt toegekend die bedoeld is om de afschaffing van een reeks door de Regering bepaalde belastingen alsook de lage opbrengst van de plaatselijke belastingen te compenseren, past binnen de in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, en artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde bevoegdheden. Specifiek wat de in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, vermelde bevoegdheid betreft, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 dat, in antwoord op een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State, het mechanisme werd aangepast zodat het volledig kadert binnen een specifieke financiering (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2021-2022, A-588/1, p. 2).

B.9.1. Artikel 170, § 4, van de Grondwet bepaalt :

« Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad.

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt ».

B.9.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 170 van de Grondwet kan worden afgeleid dat de Grondwetgever met de in het tweede lid van artikel 170, § 4, vervatte regel wou voorzien in een « soort verdedigingsmechanisme » voor de Staat « t.o.v. de verschillende andere bestuurslagen, om een eigen fiscale materie te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1979, nr. 10-8/4°, p. 4).

Die regel werd door de Eerste minister eveneens omschreven als een « regulerend mechanisme » :

« De wet moet dat regulerend mechanisme zijn en moet kunnen zeggen welke belastbare materie wordt voorbehouden aan de Staat. Indien men dat niet zou doen komt men in een chaos en in alle mogelijke verwickelingen terecht, die niets meer te maken hebben met een goed georganiseerde federale Staat of goed georganiseerde Staat » (*Hand.*, Kamer, 22 juli 1980, p. 2707. Zie ook : *ibid.*, p. 2708; *Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, pp. 2650-2651).

« [Ik zou] willen stellen [...] dat in dit nieuw systeem van bevoegdheidsverdeling op fiscaal vlak tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de nevengeschikte instellingen, de provincies en de gemeenten, het laatste woord bij de Staat ligt. Het is wat ik heb genoemd het reguleringsmechanisme » (*Hand.*, Senaat, 28 juli 1980, p. 2661).

Luidens de Grondwet is de uitoefening van de in artikel 170, § 4, beoogde bevoegdheid van de federale wetgever evenwel verbonden aan de voorwaarde dat van de « noodzakelijkheid » ervan blijkt moet worden gegeven.

De op deze grondwettelijke grondslag aangenomen wet moet restrictief worden geïnterpreteerd, aangezien zij de fiscale autonomie van de gemeenten beperkt.

B.9.3. Uit artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet volgt dat dat artikel aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voorbehoudt waarvan de noodzakelijkheid blijkt, zodat de gewesten slechts een regeling mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeenten tot het invoeren van een belasting zou beperken indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van toepassing is gemaakt ingevolge artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zijn vervuld.

Daartoe is vereist dat die regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de bestreden bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.10.1. Uit hetgeen hiervoor is vermeld, volgt dat een gewestelijke regeling waarbij een afschaffing van gemeentelijke belastingen wordt opgelegd en waarbij de gemeente de instemming van de regering moet vragen voor de invoering van elke nieuwe belasting en elke verhoging van een bestaande belasting die een weerslag zou kunnen hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling, slechts in overeenstemming is met artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, indien de voorwaarden voor de toepassing van de techniek van de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn vervuld.

B.10.2. Zoals de tussenkommende partij terecht opmerkt, heeft de bestreden regeling niet een dergelijke draagwijdte. De ordonnantie van 1 december 2022 verplicht de gemeenten niet om de voormelde overeenkomst te sluiten. Het staat de gemeenten vrij om geen gebruik te maken van de bestreden regeling, in welk geval zij de volledige vrijheid behouden om belastingen te behouden en nieuwe belastingen in te voeren en om de opbrengsten uit die belastingen te verwerven. De in B.8.2 vermelde inkadering van het mechanisme binnen de specifieke financiering van gemeenten impliceert bovendien dat de bestreden regeling de toekenning van de toelagen die behoren tot de algemene financiering onverlet laat.

Aangezien het sluiten van de bedoelde overeenkomst en de beperking van de fiscale autonomie van de gemeenten die daaruit volgt aan de gemeenten wordt overgelaten, vormt de ordonnantie van 1 december 2022 geen uitzondering op de fiscale autonomie van de gemeenten in de zin van artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet, en schendt zij die grondwetsbepaling derhalve niet.

B.11. De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het eerste middel tevens de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet.

B.12.1. De artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet waarborgen de bevoegdheid van de gemeenten voor alles wat tot het gemeentelijk

belang behoort, evenals de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraden. Zij verankeren het beginsel van de lokale autonomie, dat veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.

B.12.2. Het in de voormelde grondwetsbepalingen verankerde beginsel van de lokale autonomie doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat, wanneer de federale overheid, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Een beperking van het beginsel van de lokale autonomie die voortvloeit uit een reglementering van de federale Staat, een gemeenschap of een gewest, zou enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 1^o en 2, ervan, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

B.13. Om de redenen die zijn vermeld in B.10.2, schendt de ordonnantie van 1 december 2022 niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1^o en 2^o, van de Grondwet.

B.14. De verzoekende partijen voeren in een tweede onderdeel van het eerste middel aan dat artikel 6 van de ordonnantie van 1 december 2022 het beginsel van de lokale autonomie gewaarborgd in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet schendt, in zoverre dat artikel in de feiten een goedkeuringstoezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest invoert.

B.15. Om de redenen die zijn vermeld in B.10.2, is de door de verzoekende partijen aangevoerde grief niet gegrond.

B.16. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.17. De verzoekende partijen leiden, in ondergeschikte orde, een tweede middel af uit de schending, door de ordonnantie van 1 december 2022, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel.

B.18.1. De tussenkommende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel omdat de verzoekende partijen niet zouden aangeven in welk opzicht de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden.

B.18.2. Wanneer de partijen de schending aanvoeren van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met normen die een fundamentele waarborg bevatten, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, bestaat de aangevoerde schending erin dat een verschil in behandeling ontstaat doordat een categorie van personen die waarborg wordt ontzegd, terwijl die waarborg zonder beperking geldt voor iedere andere persoon.

B.18.3. De exceptie wordt verworpen.

B.19. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.20.1. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden, indien zou worden aangenomen dat een nieuwe regeling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt. Het is inherent aan een nieuwe wetgeving dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de personen die

onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen.

B.20.2. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat beginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.20.3. Bovendien beschikt de ordonnantiegever, wat de financiering en subsidiëring van gemeenten betreft, over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof zou de beleidskeuze van de decreetgever slechts kunnen afkeuren indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit dat onredelijk is.

B.21.1. De loutere omstandigheid dat gemeenten onder de ordonnantie van 19 juli 2007 meer toelagen zouden hebben gekregen dan onder de ordonnantie van 1 december 2022 vormt een inherent gevolg van de keuze van de ordonnantiegever om de voorwaarden van het toelagestelsel te wijzigen. Het rechtszekerheidsbeginsel kan op zich niet worden aangevoerd om de handhaving van de voorwaarden van een toelagestelsel te eisen.

B.21.2. Uit de in B.1 vermelde parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 blijkt dat de driejarige overeenkomsten zoals bepaald door de ordonnantie van 19 juli 2007 voor de laatste maal werden gesloten in december 2016 voor de periode 2017-2019, dat de Regering, omdat die overeenkomsten voor het merendeel eind december 2019 afliepen, tot driemaal toe de verlenging ervan heeft goedgekeurd (voor 2020, 2021 en 2022), en dat er werd beslist om geen nieuwe oproep tot kandidaatstelling uit te schrijven voor een volgende periode van drie jaar, met het oog op de herziening van de ordonnantie van 2007 en van de begeleidingsmaatregelen voor de gemeenten. De verzoekende partijen konden dus niet de legitieme verwachting hebben dat zij de bedragen die zij onder de vroegere regeling ontvingen nog gedurende een bepaalde tijd zouden ontvangen. De verzoekende partijen tonen

bovendien niet aan dat de uit de ordonnantie van 1 december 2022 voortvloeiende verdeling van middelen financiële gevolgen heeft die onevenredig zijn.

B.22.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de ordonnantie van 1 december 2022 onduidelijk is op het vlak van de bedragen van de toelagen die zij kunnen ontvangen.

B.22.2. Zoals is vermeld in B.2.4, voorziet artikel 11, eerste lid, van de ordonnantie van 1 december 2022 in een verdeelsleutel die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering moet toepassen voor de toekenning van de toelagen. Het tweede lid van die bepaling voorziet bovendien in concrete bedragen voor het krediet dat bestemd is voor de toekenning van de toelagen voor 2023, namelijk, enerzijds, een bedrag van 15 000 000 euro dat wordt verdeeld volgens de verdeelsleutel vermeld in het eerste lid en, anderzijds, een bedrag van 10 087 400 euro en een bedrag van 15 817 033 euro dat wordt verdeeld volgens een specifieke verdeelsleutel. Ten slotte machtigt artikel 11, derde lid, van de ordonnantie van 1 december 2022 de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om, indien nodig en gelet op de fiscale context van het Gewest, schijven toe te voegen. Het tweede en derde lid zijn overgangsmaatregelen, in afwachting van een ruimere hervorming van de algemene financiering van de gemeenten en de OCMW's van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 13 van de ordonnantie van 1 december 2022).

B.22.3. Gelet op het voorgaande, op de ruime beoordelingsvrijheid van de ordonnantiegever en op het feit dat de toekenning van toelagen steeds afhankelijk is van het beschikbare budget dat jaarlijks kan variëren, bevat de ordonnantie van 1 december 2022 voldoende duidelijke criteria over de bedragen van de toelagen die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan toekennen aan de gemeenten die van de bestreden regeling gebruik wensen te maken.

Voor het overige moet, wanneer een wetgever een machtiging verleent, worden aangenomen - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij de toekenning van de toelagen de grenzen van de haar toegekende machtiging in acht heeft genomen.

B.23. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.24. De verzoekende partijen leiden, eveneens in ondergeschikte orde, een derde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het algemeen wettigheidsbeginsel.

B.25. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 11 van de ordonnantie van 1 december 2022 strijdig is met het algemeen wettigheidsbeginsel, zodat het middel onontvankelijk is in zoverre het de schending van dat beginsel aanvoert. Het Hof onderzoekt bijgevolg enkel de bestaanbaarheid van de bestreden ordonnantie met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.26.1. Zoals is vermeld in B.1, beoogt de ordonnantie van 1 december 2022 een fiscaal klimaat tot stand te brengen dat gunstig is voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid van het Gewest, door de gemeenten de mogelijkheid te bieden om met de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een overeenkomst te sluiten waarin zij zich ertoe verbinden bepaalde belastingen af te schaffen en aan de Regering de instemming te vragen voor de invoering van elke nieuwe belasting en elke verhoging van een bestaande belasting die een weerslag zou kunnen hebben op de plaatselijke economische ontwikkeling, in ruil voor een financiële toelage.

Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1 december 2022 blijkt dat er op het vlak van de soort belastingreglementen en de belastingtarieven een grote diversiteit is, waardoor de vrees bestaat dat bedrijven zouden kunnen wegtrekken uit Brussel (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-588/2, pp. 5 en 7). Die vrees lag overigens ook al ten grondslag aan de aanneming van de ordonnantie van 19 juli 2007, waarbij als verklaring voor die verscheidenheid werd aangehaald dat de belastingen in het Brussels Gewest in grote mate een gemeentelijke bevoegdheid zijn en dat heel wat Brusselse gemeenten kansarme bevolkingsgroepen hebben, die slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan de belastinginkomsten, zodat de gemeenten zich daarom genoodzaakt voelen om bijkomende inkomsten te genereren ten laste van andere economische actoren, zoals de ondernemingen

(*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2006-2007, nr. A-383/1, pp. 1-2; *ibid.*, nr. A-383/2, p. 4).

B.26.2. De ordonnantiegever kon redelijkerwijze van oordeel zijn dat de door de gemeenten ter zake aangenomen uiteenlopende belastingreglementen nadelen met zich meebrengen zoals die welke hiervoor zijn beschreven en dat een mechanisme zoals hetwelk is ingevoerd door de ordonnantie van 1 december 2022 daaraan zou kunnen tegemoetkomen.

B.27.1. De criteria die in artikel 11, eerste lid, van de ordonnantie van 1 december 2022 zijn opgenomen om het bedrag van de toelage te bepalen, namelijk het aantal lokale vestigingseenheden en het aantal binnenlandse arbeidsplaatsen in de gemeente, zijn in het licht van de in B.26.1 vermelde doelstelling objectief en redelijk, daar zij beide verband houden met de economische activiteit op het gemeentelijke grondgebied. De omstandigheid dat die ordonnantie geen omschrijving bevat van het begrip « lokale eenheid van vestiging », leidt niet tot een andere conclusie. Het begrip « vestigingseenheid » is voldoende duidelijk en wordt ook in andere wetgeving gehanteerd, bijvoorbeeld in het Wetboek van economisch recht, waar het wordt gedefinieerd als « een plaats die men geografisch gezien kan identificeren door een adres in België, waar ten minste een activiteit van de geregistreerde entiteit wordt uitgeoefend of van waaruit de activiteit wordt uitgeoefend » (artikel I.2, 16°).

B.27.2. De bedragen van 10 087 400 euro en 15 817 033 euro, die, als overgangsmaatregelen, in artikel 11, tweede lid, van de ordonnantie van 1 december 2022 zijn opgenomen, steunen eveneens op een objectieve en redelijke verantwoording. Zo blijkt uit de in B.1 vermelde parlementaire voorbereiding dat met « de in 2022 toegekende compensatie voor de afschaffing van de onroerende voorheffing op materiaal en uitrusting », dat als criterium wordt gebruikt voor de verdeling van het bedrag van 10 087 400 euro, de toelage wordt bedoeld die door de ordonnantie van 19 juli 2007 was bestemd als compensatie voor de afschaffing van de opcentiemen op de onroerende voorheffing op materieel en uitrusting (artikel 11, 2°, van de ordonnantie van 19 juli 2007). Het bedrag van 15 817 033 euro heeft een solidariteitsfunctie en is bestemd voor de gemeenten die voor de opcentiemen op de personenbelasting en de onroerende voorheffing een lagere opbrengst hebben dan het gemiddelde voor de 19 gemeenten. Ook dat criterium is geïnspireerd op een compensatie die was bepaald in de ordonnantie van 19 juli 2007, namelijk de compensatie van de lage opbrengst van de belastingen van de gemeenten (artikel 12, 2°, van de ordonnantie van 19 juli 2007).

B.28. De omstandigheid dat de hiervoor vermelde criteria niet de werkelijke bijdrage van de gemeente tot de economische ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest weerspiegelen, ontnemt de ordonnantie van 1 december 2022 niet haar redelijke verantwoording. De ordonnantiegever vermag in het kader van een toelagestelsel per categorie op te treden om de verscheidenheid van financieringsbehoeften van de lokale besturen met een zekere graad van benadering op te vangen. Bovendien steunt de bestreden regeling, zoals is vermeld in B.10.2, op een vrijwillige deelname van de gemeenten. Indien een gemeente van oordeel is dat de toelagen waarin de ordonnantie van 1 december 2022 voorziet haar niet of onvoldoende toelaten om haar investeringen terug te verdienen, dan staat het haar vrij om geen overeenkomst met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te sluiten, in welk geval zij de volledige vrijheid behoudt om belastingen te behouden en nieuwe belastingen in te voeren, alsook om de opbrengsten uit die belastingen te verwerven.

B.29. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

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 3 oktober 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul