



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.911/4
du 20 septembre 2021

advies 69.911/4
van 20 september 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
conjointe de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance conjointe à la Région
de Bruxelles-Capitale et à la
Commission communautaire
commune du 27 juillet 2017 fixant
les règles de répartition de la
dotation générale aux communes et
aux CPAS de la Région de
Bruxelles-Capitale à partir de
l'année 2017'

een voorontwerp van gezamenlijke
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest '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 '

Le 13 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 27 août 2021, sur un avant-projet d'ordonnance conjointe 'modifiant l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 septembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2021.

*

Op 13 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 27 augustus 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 september 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2021.

*

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

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

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

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

1. L'article 2, 7^o, de l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 'fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017', annulé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 11/2021 du 28 janvier 2021 disposait :

« Pour l'application de la présente ordonnance conjointe, il y a lieu d'entendre par :

[...]

7^o Superficie corrigée : superficie de la commune concernée à laquelle on a soustrait la superficie des secteurs statistiques (tels que fixés à l'Annexe I) peu denses. La superficie corrigée (sup_cor) en km² prise en compte est donnée dans le tableau suivant :

Commune	Superficie corrigée (km ²)
Anderlecht	14,00656
Auderghem	4,32838
Berchem-Sainte-Agathe	2,94958
Ville de Bruxelles	19,60526
Etterbeek	3,09439
Evere	3,80189
Forest	3,77359
Ganshoren	1,85333
Ixelles	6,07832
Jette	3,83757
Koekelberg	0,98982
Molenbeek-Saint-Jean	5,15172
Saint-Gilles	2,2815
Saint-Josse-ten-Noode	1,0191
Schaerbeek	7,50272
Uccle	17,31068
Watermael-Boitsfort	4,55678
Woluwe-Saint-Lambert	7,22484
Woluwe-Saint-Pierre	7,28851 ».

Les « superficies corrigées » mentionnées pour chaque commune dans ce tableau résultent de l'addition des superficies des secteurs statistiques de chaque commune repris dans le tableau de l'annexe I^{re} de l'ordonnance, intitulée « Liste des secteurs statistiques correspondant à la subdivision territoriale la plus petite déterminée par la direction générale Statistique et information économique du Service public fédéral Économie, Petites et moyennes entreprises, Classes moyennes et Énergie ».

L'annexe I^{re} se présente sous la forme d'un tableau listant, pour chacune des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale, des secteurs statistiques et, pour chacun de ces secteurs, un code, le numéro du « quartier » auquel ils appartiennent et la superficie en kilomètres carrés.

En vertu de l'article 6, 10°, de l'ordonnance conjointe, le crédit budgétaire de la dotation générale aux communes est réparti entre les communes à concurrence de 15/105^e en fonction d'une clé de répartition se basant sur la densité de population corrigée.

Dans son arrêt n° 11/2021 du 28 janvier 2021, la Cour constitutionnelle a constaté ce qui suit :

« B.20. Il ressort des développements du moyen que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, sans qu'existe une justification raisonnable, la disposition attaquée ferait naître une différence de traitement entre, d'une part, les communes dont le territoire compte au moins un 'secteur statistique peu dense' et, d'autre part, les communes dont le territoire ne compte aucun secteur de ce type.

En réduisant la superficie des premières, la disposition attaquée augmente leur densité de population et, partant, leur poids dans la répartition de la part de la 'dotation générale aux communes destinée à assurer le financement général des communes de la Région de Bruxelles-Capitale' liée à la 'densité de population corrigée', en application de l'article 6, alinéa 1^{er}, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ce qui a pour corollaire d'affaiblir le poids des secondes dans cette même répartition.

B.21.1. La 'superficie corrigée' d'un territoire communal est calculée par la soustraction de la superficie des 'secteurs statistiques peu denses' que compte cette commune (article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017) de la superficie réelle de ce territoire.

La 'superficie corrigée' d'un territoire communal qui ne compte pas de 'secteur statistique peu dense' est donc toujours égale à la superficie réelle de ce territoire, tandis que la 'superficie corrigée' d'un territoire communal comptant au moins un 'secteur statistique peu dense' est toujours inférieure à la superficie réelle de ce territoire.

B.21.2. La valeur de la 'superficie corrigée' du territoire communal a une incidence sur le montant des droits que la commune peut revendiquer sur la partie de la dotation générale aux communes qui doit être répartie en fonction de la 'densité de population corrigée'.

En vertu des règles énoncées à l'article 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, une 'superficie corrigée' inférieure à la superficie réelle place la commune concernée dans une position plus avantageuse qu'une 'superficie corrigée' égale à sa superficie réelle, tant lors du calcul visant à déterminer quelles sont les communes qui ont droit à une quote-part de la partie précitée de la dotation que lors du calcul de la valeur de la quote-part des communes qui bénéficient d'un tel droit.

Une 'superficie corrigée' du territoire communal inférieure à la superficie réelle du territoire a pour effet non seulement d'augmenter la probabilité, pour la commune, d'être admise au partage de la partie précitée de la dotation, mais aussi d'augmenter la quote-part de la commune admise à ce partage (article 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017).

B.21.3. La définition de la 'superficie corrigée' fait donc naître une différence de traitement entre les deux catégories de communes visées en B.20.

B.22.1. Le 'secteur statistique peu dense' n'est pas défini par l'ordonnance du 27 juillet 2017.

B.22.2. Il ressort de l'intitulé de l'annexe I de l'ordonnance du 27 juillet 2017 qu'un 'secteur statistique' est la 'subdivision territoriale la plus petite déterminée par la direction générale Statistique et information économique du Service public fédéral Économie, Petites et moyennes entreprises, Classes moyennes et Énergie'.

B.22.3. Compte tenu des termes employés aux articles 2, 7°, et 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ainsi que des données listées dans son annexe I, il y a lieu de considérer que la densité visée dans la notion de 'secteur statistique peu dense' est la densité de population du secteur statistique, soit le nombre moyen d'habitants par kilomètre carré de ce secteur. Cette densité peut être déterminée de manière objective au moyen d'autres données objectives que sont la superficie du 'secteur statistique' considéré et le nombre d'habitants de cette subdivision de territoire.

Il est en revanche impossible de déterminer objectivement, sur la base des termes employés dans l'ordonnance du 27 juillet 2017, ce qu'est un secteur statistique 'peu' dense ou, en d'autres mots, un 'secteur statistique' dont la densité de population est faible. L'annexe I de l'ordonnance du 27 juillet 2017 n'indique pas non plus quels sont les 'secteurs statistiques peu denses'.

B.22.4. La différence de traitement décrite en B.20 ne repose donc pas sur un critère objectif.

B.23. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le premier moyen est fondé. En conséquence, il y a lieu d'annuler l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ».

Cet arrêt maintient les effets de la disposition annulée jusqu'au 31 décembre 2021 inclus.

2.1. L'avant-projet tend à remplacer l'article 2, 7°, et l'annexe I^{re} de l'ordonnance conjointe.

L'article 2, 7°, en projet définit comme suit la « superficie corrigée » :

« Superficie corrigée : superficie de la commune concernée à laquelle on a soustrait d'une part la superficie des secteurs statistiques de la commune dont la population totale est inférieure à 20 habitants au 1^{er} janvier 2020 (soit les secteurs de type 20 repris à l'annexe 1 [lire : annexe I^{re}]) et d'autre part la superficie des secteurs statistiques de la commune appartenant à des quartiers du Monitoring des Quartiers de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse repris comme étant :

- des cimetières (quartiers 700 à 702) soit les secteurs de type 17 repris à l'annexe 1 [lire : annexe I^{re}];
- des quartiers industriels et des quartiers de gare (quartiers 800 à 805) soit les secteurs de type 18 repris à l'annexe 1 [lire : annexe I^{re}];
- des quartiers de parcs, étangs, bois (quartiers 900 à 917) soit les secteurs de type 19 repris à l'annexe 1 [lire : annexe I^{re}].

La superficie corrigée (sup_cor) en km² prise en compte est donc constituée de la somme des secteurs statistiques restants soit les secteurs de type 1 repris à l'annexe 1 [lire : annexe I^{re}] et est donnée dans le tableau suivant (arrondis à la deuxième décimale soit à l'hectare) :

Commune	Superficie corrigée (km ²)
Anderlecht	14,15
Auderghem	4,32
Berchem-Sainte-Agathe	2,95
Ville de Bruxelles	19,72
Etterbeek	3,12
Evere	4,08
Forest	3,54
Ganshoren	1,84
Ixelles	6,13
Jette	3,95
Koekelberg	1,00
Molenbeek-Saint-Jean	5,28
Saint-Gilles	2,28
Saint-Josse-ten-Noode	1,04
Schaerbeek	7,28
Uccle	17,28
Watermael-Boitsfort	4,58
Woluwe-Saint-Lambert	7,30
Woluwe-Saint-Pierre	7,37 ».

Contrairement à l'ancienne annexe I^{re}, la nouvelle annexe 1 (lire : annexe I^{re}) reprend tous les secteurs statistiques par commune avec leur superficie en indiquant les secteurs statistiques pris ou non en compte dans le calcul de la superficie corrigée et en les identifiant par un « type » de secteur, à savoir :

- les secteurs de types 17, 18, 19 et 20, soit les secteurs dont la superficie n'est pas prise en compte dans le calcul de la superficie corrigée suivant la définition reprise au nouvel article 2, 7° ;

- les secteurs de type 1, soit les secteurs inclus dans le calcul de la superficie corrigée.

Le commentaire de l'article précise que, « [s]ur le plan méthodologique, dans un souci d'objectivité, les données utilisées sont celles des secteurs statistiques définies au niveau fédéral (Statbel – SPF Economie), complétées par l'analyse du territoire régional effectuée à l'occasion du Monitoring des quartiers (chaque quartier étant composé d'une somme de secteurs statistiques) ».

Selon la note méthodologique du Monitoring des quartiers, établie le 15 janvier 2007 :

« Quatre types de quartiers ont été définis :

- les quartiers d'habitat proprement dit ;
- les quartiers industriels et les quartiers de gare ;
- les quartiers interfaces – parcs ;
- les cimetières.

Les trois derniers types de quartiers ont été constitués en tenant compte de plusieurs éléments : le fait de constituer un secteur statistique complet, de se situer au croisement de plusieurs quartiers, de ne pas avoir de développement actuellement en cours et de ne pas être lié à un quartier voisin ».

Le commentaire de l'article relève également :

« Compte tenu du fait que les secteurs statistiques appartenant aux trois derniers types de quartiers ne constituent pas des zones d'habitat proprement dit mais se situent au contraire au croisement de plusieurs quartiers d'habitat sur base de l'analyse du Monitoring des quartiers, les secteurs statistiques inclus dans des zones industrielles, de gare, de cimetière ou de parcs n'ont pas été repris dans la superficie corrigée des communes, indépendamment du nombre d'habitants de chacun de ces secteurs.

L'idée n'est donc pas de soustraire à la surface de chacune des communes tout parc, étang, zone arborée, gare ou cimetière – ce qui amènerait nécessairement des discussions concernant l'objectivité de la méthode utilisée – mais d'exclure les secteurs qui, sur base d'une analyse objective des réalités infra-communales, ne sont pas considérés comme des quartiers d'habitat.

L'on notera que les secteurs statistiques inclus dans les différents quartiers d'habitat au sens du Monitoring des Quartiers comprennent 99,7% de la population régionale [...], ce qui confirme que ces quartiers reflètent les zones réellement peuplées de notre région.

L'utilisation des secteurs statistiques (que ce soit directement, secteurs 20) ou à travers un regroupement au sein du Monitoring des quartiers (secteurs 17, 18 et 19) permet de travailler avec les données statistiques dont l'on dispose au niveau le plus fin possible. Il n'est en effet pas possible de distinguer les réalités communales à un niveau plus fin que celui du secteur statistique ».

2.2. Les 145 quartiers de la Région de Bruxelles-Capitale sont constitués par le regroupement de 724 secteurs statistiques.

Selon la définition donnée par l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 'organique de la revitalisation urbaine', un « secteur statistique » est « une unité territoriale de base fixée par l'instance fédérale compétente pour la coordination de la statistique publique, pour représenter une partie de ses statistiques à un niveau infra-communal »¹.

Selon le vade-mecum établi par l'Institut interfédéral de Statistique² :

« 1. Définition et propriétés

Le secteur statistique est l'unité territoriale de base qui résulte de la subdivision du territoire des communes et anciennes communes par l'Institut national de Statistique pour la diffusion de ses statistiques à un niveau plus fin que le niveau communal. Il a été créé pour le recensement de 1970 et remodelé pour celui de 1981 sur base de caractéristiques structurelles d'ordre social, économique, urbanistique ou morphologique. Il a été retouché pour l'Enquête socio-économique de 2001 afin d'épouser les modifications des limites communales et afin d'intégrer les grandes modifications de l'utilisation du sol. Il est géré par la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Economie (ex-INS).

Par définition, un secteur statistique ne peut être à cheval sur deux communes et tout point du territoire fait partie d'un et d'un seul secteur statistique.

[...]

5. Le découpage actuel de la Belgique en secteurs statistiques

5.1. Objectifs

Le dernier découpage en secteurs statistiques n'étant plus adapté à la situation existant sur le terrain, l'INS a décidé de mettre à jour les limites des secteurs statistiques afin de mieux cerner les noyaux d'habitat qui se sont étendus sur les campagnes avoisinantes, d'intégrer les nouveaux travaux d'infrastructure et de mettre à jour la cartographie des secteurs statistiques limités par des limites communales ayant été modifiées depuis 1981.

¹ Selon le commentaire de l'article (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, A-363/1, p. 14) :

« Les secteurs statistiques ont été créés par l'ancien Institut National de Statistique, et sont inchangés depuis 2001. [...] Bien que les secteurs statistiques ne soient pas, à l'heure actuelle, consacrés par une norme légale ou réglementaire fédérale, il s'agit d'un outil qui fait l'objet d'une utilisation généralisée et auxquels diverses législations fédérales, régionales ou communautaires font référence. Les secteurs statistiques sont toujours situés dans le territoire d'une seule commune et couvrent la totalité du territoire national. Le territoire de la Région, à fortiori, est également entièrement recouvert par des secteurs statistiques dont aucun n'excède la frontière régionale ».

² <https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/secteurs-statistiques>, pp. 4, 11 et 14.

5.2. Validité

Le découpage, situation 01.10.2001, est d'application jusqu'à la réalisation d'un nouveau découpage. À ce jour, la réalisation d'un nouveau découpage n'est pas encore décidée.

5.3. Méthodologie

Contraintes. Afin d'assurer la comparabilité des données dans le temps, c'est-à-dire pour pouvoir établir les nouvelles statistiques dans le découpage de 1991, seule la scission de secteurs statistiques a été autorisée. De la sorte, il est toujours possible de recomposer un secteur statistique de 1991 à partir des secteurs de 2001. Seule exception à cette règle, la fusion ou l'accroissement d'un secteur de 1991 avec un territoire acquis d'une commune voisine lorsque ce territoire est trop petit pour en faire un secteur. Un secteur statistique appartient à une et une seule commune. Tout point du territoire appartient à un secteur statistique.

[...]

5.5. Résultats et propriétés des secteurs statistiques

1.023 nouveaux secteurs ont été créés portant leur nombre de 19.378 à 19.781 au 01.10.2001 [...]. Ils sont répartis sur les 589 communes du Royaume, soit une moyenne de 34 secteurs statistiques par commune [...]. Les secteurs statistiques ont une superficie moindre dans les zones d'habitat et une superficie plus grande dans les zones extérieures aux zones d'habitat. Le plus petit secteur a une superficie de 1,17 ha (Saint-Gilles) tandis que le plus grand s'étend sur 6.315 ha (Hautes Fagnes). Bien qu'ils soient en général composés d'un seul polygone, 571 secteurs comportent plusieurs polygones. En termes de population, la taille des secteurs varie de 0 à 7.029 habitants ».

Comme il ressort de l'article 2, 7°, et de l'annexe 1 (lire: annexe I^{re}) en projet, sur les 724 secteurs statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale, il existe seulement 3 secteurs de type 17 (cimetières), 15 secteurs de type 18 (quartiers industriels et quartiers de gare), 36 secteurs de type 19 (quartiers de parcs, étangs, bois) et 21 secteurs de type 20 (secteurs dont la population totale est inférieure à 20) ; les secteurs restants sont au nombre de 649.

Il y a lieu de constater que ces derniers ont une superficie très variable ³.

En outre, alors que des secteurs statistiques dont la superficie est assez réduite couvrent exclusivement des parcs, étangs, zones arborées, gares ou cimetières ⁴, certains secteurs statistiques dont la superficie est, par contre, assez étendue contiennent des parcs, étangs, zones arborées, gares ou cimetières ⁵, ce qui fait que, pour certains des 649 secteurs restants, la densité de population, quoiqu'assez faible, voire très faible, ne fait l'objet d'aucun mécanisme de correction.

³ Celle-ci allant de 0,01124 km² (secteur 21007A814) à 2,73365 km² (secteur 21001C6PB).

⁴ Comme par exemple, le secteur 21014A18- d'une superficie de 0,07049 km².

⁵ Comme par exemple, le secteur 21003A283 d'une superficie de 0,18617 km².

La méthodologie utilisée par l'auteur de l'avant-projet permet certes, comme le rappelle le commentaire de l'article, de tenir compte de la répartition de 99,7 % de la population régionale dans les 19 communes et ceci au niveau le plus fin possible. Le choix de cette méthodologie présente également l'avantage, pour la fixation de la « clé de répartition se basant sur la densité de population corrigée », de pouvoir exclure certains secteurs statistiques afin de mieux faire correspondre le résultat du calcul à la situation réelle.

Il découle de ce qui précède que dans le cadre du mécanisme de correction qu'il met en place, l'avant-projet se limite à exclure les secteurs statistiques non habités (secteurs de type 17, 18 et 19) ou comptant un nombre d'habitants très réduits (secteurs de type 20) sans tenir compte de la (très) faible densité de population dans différents secteurs statistiques contenant des parcs, étangs, zones arborées, gares ou cimetières. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'ordonnance conjointe de pouvoir justifier cette différence de traitement au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

À défaut de pouvoir justifier l'exclusion des seuls secteurs statistiques de type 17, 18, 19 et 20, il y aura lieu de compléter l'avant-projet en prévoyant, outre les facteurs correcteurs déjà retenus par l'avant-projet, un ou plusieurs autres facteurs correcteurs permettant d'exclure, le cas échéant en partie, d'autres secteurs statistiques dans le calcul de la superficie corrigée.

*

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

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

1. Artikel 2, 7°, van de ordonnantie (lees: gezamenlijke ordonnantie) van het Brussels Hoofdstedelijk 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’, vernietigd bij arrest nr. 11/2021 van het Grondwettelijk Hof van 28 januari 2021, luidde als volgt:

“Voor de toepassing van deze gezamenlijke ordonnantie moet worden verstaan onder:

(...)

7° Gecorrigeerde oppervlakte : oppervlakte van de betrokken gemeente waarvan de oppervlakte van statistische sectoren (zoals bepaald in Bijlage I) met een kleine dichtheid wordt afgetrokken. De in aanmerking genomen gecorrigeerde oppervlakte (gecot_opp) in km wordt verstrekt in de onderstaande tabel:

gemeente	Gecorrigeerde oppervlakte (km)
Anderlecht	14,00656
Oudergem	4,32838
Sint-Agatha-Berchem	2,94958
Stad Brussel	19,60526
Etterbeek	3,09439
Evere	3,80189
Vorst	3,77359
Ganshoren	1,85333
Elsene	6,07832
Jette	3,83757
Koekelberg	0,98982
Sint-Jans-Molenbeek	5,16172
Sint-Gillis	2,2815
Sint-Joost-ten-Node	1,0191
Schaarbeek	7,50272
Ukkel	17,31068
Watermaal-Bosvoorde	4,55678
Sint-Lambrechts-Woluwe	7,22484
Sint-Pieters-Woluwe	7,28851.”

De “gecorrigeerde oppervlaktes” die deze tabel voor elke gemeente opgeeft, resulteren uit de toevoeging van de oppervlakte van de statistische sectoren van elke gemeente die vermeld staan in bijlage I bij de ordonnantie, met 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”.

Bijlage I is een tabel die voor elk van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de statistische sectoren opsomt, en voor elk van die sectoren een code vermeldt alsook het nummer van de “wijk” waartoe de sector behoort en de oppervlakte uitgedrukt in vierkante kilometer.

Krachtens artikel 6, 10°, van de gezamenlijke ordonnantie wordt het begrotingskrediet van de algemene dotatie aan de gemeenten verdeeld onder de gemeenten ten belope van 15/105de op grond van een verdeelsleutel gebaseerd op de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 11/2021 van 28 januari 2021 het volgende vastgesteld:

“B.20. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepaling, zonder dat er een redelijke verantwoording bestaat, een verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen, enerzijds, de gemeenten waarvan het grondgebied ten minste een ‘statistische sector met een kleine dichtheid’ telt, en, anderzijds, de gemeenten waarvan het grondgebied geen enkele sector van dat type telt.

Door de oppervlakte van de eerste te verminderen, verhoogt de bestreden bepaling hun bevolkingsdichtheid en bijgevolg hun gewicht in de verdeling, met toepassing van artikel 6, eerste lid, 10°, 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 tweede in diezelfde verdeling af te zwakken.

B.21.1. De ‘gecorrigeerde oppervlakte’ van een gemeentelijk grondgebied wordt berekend door van de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied de oppervlakte van de ‘statistische sectoren met een kleine dichtheid’ welke die gemeente telt, af te trekken (artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017).

De ‘gecorrigeerde oppervlakte’ van een gemeentelijk grondgebied dat geen ‘statistische sector met een kleine dichtheid’ telt, is dus steeds gelijk aan de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied, terwijl de ‘gecorrigeerde oppervlakte’ van een gemeentelijk grondgebied dat ten minste een ‘statistische sector met een kleine dichtheid’ telt, steeds kleiner is dan de werkelijke oppervlakte van dat grondgebied.

B.21.2. 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 gemeentelijk 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.21.3. De definitie van de ‘gecorrigeerde oppervlakte’ doet dus een verschil in behandeling ontstaan tussen de twee in B.20 bedoelde categorieën van gemeenten.

B.22.1. De ‘statistische sector met een kleine dichtheid’ wordt niet gedefinieerd in de ordonnantie van 27 juli 2017.

B.22.2. Uit het opschrift van bijlage I bij de ordonnantie van 27 juli 2017 blijkt dat een ‘statistische sector’ 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’ is.

B.22.3. Rekening houdend met de bewoordingen gebruikt in de artikelen 2, 7°, en 6, 10°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 alsook met de gegevens opgenomen in de lijst van bijlage I erbij, dient ervan te worden uitgegaan dat de dichtheid bedoeld in het begrip ‘statistische sector met een kleine dichtheid’ de bevolkingsdichtheid van de statistische sector is, dat wil zeggen het gemiddelde aantal inwoners per vierkante kilometer van die sector. Die dichtheid kan op objectieve wijze worden bepaald aan de hand van andere objectieve gegevens zoals de oppervlakte van de beschouwde ‘statistische sector’ en het aantal inwoners van die onderverdeling van het grondgebied.

Het is daarentegen onmogelijk om, op grond van de bewoordingen van de ordonnantie van 27 juli 2017, objectief te bepalen wat een statistische sector met een ‘kleine’ dichtheid is of, met andere woorden, een ‘statistische sector’ waarvan de bevolkingsdichtheid gering is. Bijlage I bij de ordonnantie van 27 juli 2017 vermeldt evenmin welke de ‘statistische sectoren met een kleine dichtheid’ zijn.

B.22.4. Het in B.14 [lees:B.20] beschreven verschil in behandeling berust dus niet op een objectief criterium.

B.23. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is het eerste middel gegrond. Bijgevolg dient artikel 2, 7°, van de ordonnantie van 27 juli 2017 te worden vernietigd.”

Dat arrest handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling tot en met 31 december 2021.

2.1. Het voorontwerp strekt ertoe artikel 2, 7°, en bijlage I van de gezamenlijke ordonnantie te vervangen.

In het ontworpen artikel 2, 7°, wordt de “gecorrigeerde oppervlakte” als volgt gedefinieerd:

“Gecorrigeerde oppervlakte: oppervlakte van de betrokken gemeente na aftrek enerzijds de oppervlakte van de oppervlakte (sic) 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 [I]) 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 [I];
- industrie- of stationswijken (wijken 800 tot 805), namelijk sectoren van type 18 vermeld in bijlage [I];
- parkwijken, vijvers, bossen (wijken 900 tot 917), namelijk sectoren van type 19 vermeld in bijlage [I];

De in aanmerking genomen gecorrigeerde oppervlakte (geco_opp) in km² bestaat dus uit de som van de resterende statistische sectoren, namelijk de sectoren van type 1 vermeld in bijlage [I] en wordt verstrekt in onderstaande tabel (afgerond op de tweede decimaal of op de hectare):

Gemeente	Gecorrigeerde oppervlakte in km ²
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.”

In tegenstelling tot de oude bijlage I, vermeldt de nieuwe bijlage 1 (lees: bijlage I) alle statistische sectoren per gemeente met hun oppervlakte, en geeft ze, door de sectoren in een “type” onder te brengen, aan of die sectoren al dan niet in aanmerking zijn genomen in de berekening van de gecorrigeerde oppervlakte. Die “types” sectoren zijn de volgende:

- sectoren van type 17, 18, 19 en 20: sectoren waarvan de oppervlakte niet in aanmerking is genomen in de berekening van de gecorrigeerde oppervlakte volgens de definitie vervat in het nieuwe artikel 2, 7°, van de ordonnantie;

- sectoren van type 1: sectoren die inbegrepen zijn in de berekening van de gecorrigeerde oppervlakte.

In de bespreking van het artikel wordt het volgende gesteld: “Om objectief te zijn, worden in de methodologie de gegevens gebruikt van de op het federale niveau gedefinieerde statistische sectoren (Statbel FOD Economie), aangevuld door het onderzoek van het gewestelijke grondgebied uitgevoerd naar aanleiding van de Wijkmonitoring (elke wijk is samengesteld uit een aantal statistische sectoren)”.

In de methodologische nota van de Wijkmonitoring d.d. 15 januari 2007 staat te lezen dat

“[e]r vier soorten wijken bepaald werden:

- de eigenlijke woonwijken;
- de industriële en stationswijken;
- de parkwijken;
- de begraafplaatsen.

De laatste drie soorten wijken werden gevormd door rekening te houden met meerdere elementen: het feit dat er een volledige statistische sector moet worden gevormd, dat men zich op de kruising van meerdere wijken bevindt, dat er momenteel geen ontwikkeling aan de gang is en er geen verbinding is met een andere naburige wijk.”

In de bespreking van het artikel wordt nog het volgende opgemerkt:

“Rekening houdend met het feit dat de statistische sectoren die tot de laatste drie soorten wijken behoren geen eigenlijke woongebieden vormen maar zich daarentegen situeren op de kruising van meerdere woonwijken op basis van de analyse van de Wijkmonitoring, werden de statistische sectoren die vervat zitten in industrie- en stationsgebieden, begraafplaatsen of parken niet opgenomen in de gecorrigeerde oppervlakte van de gemeenten, onafhankelijk van het aantal inwoners van elk van die sectoren.

Het is dus niet de bedoeling ieder park, elke vijver, elk met bomen begroeid gebied, elk station of elke begraafplaats uit de oppervlakte van de gemeenten te lichten - wat onvermijdelijk zou leiden tot discussies over de gebruikte methode - maar wel die sectoren uit te sluiten die op basis van een objectieve analyse van de subgemeentelijke realiteiten niet beschouwd worden als woonwijken.

Het is wel zo dat de statistische sectoren die inbegrepen zijn in de verschillende woonwijken in de zin van de Wijkmonitoring 99,7% van de gewestbevolking omvatten (...), wat bevestigt dat deze wijken de reëel bevolkte gebieden van ons gewest reflecteren.

Het gebruik van de statistische sectoren – of het nu rechtstreeks is (sectoren type 20) of via een groepering bij de Wijkmonitoring (sectoren type 17, 18 en 19) - maakt het mogelijk op het fijnst mogelijke niveau te werken met de statistische gegevens waarover men beschikt. Het is immers niet mogelijk de gemeentelijke reële situatie op een nog fijner niveau te onderscheiden dan op dat van de statistische sector.”

2.2. De 145 wijken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden gevormd door het groeperen van 724 statistische sectoren.

Artikel 3, 1°, van de ordonnantie van 6 oktober 2016 ‘houdende organisatie van de stedelijke herwaardering’ definieert een “statistische sector” als “een territoriale basiseenheid bepaald door de federale instantie die bevoegd is voor de coördinatie van de officiële statistieken, om een aantal van haar statistieken op infragemeentelijk niveau te vertegenwoordigen”.¹

In het vademecum opgesteld door het Interfederaal Instituut voor de statistiek staat het volgende te lezen:²

“1. Definities en eigenschappen

De statistische sector is de territoriale basiseenheid die is ontstaan uit een door het Nationaal Instituut voor de Statistiek uitgevoerde onderverdeling van het grondgebied van gemeenten en voormalige gemeenten. Het Instituut was daartoe overgegaan om het opstellen en verspreiden van statistieken op een meer gedetailleerd niveau dan de gemeente mogelijk te maken. Die onderverdeling is op grond van structuurkenmerken van sociale, economische, stedenbouwkundige of morfologische aard tot stand gebracht ten behoeve van de volkstelling van 1970 en voor de volkstelling van 1981 herbewerkt. Zij werd in het vooruitzicht van de Socio-economische Enquête van 2001 nog eens omgewerkt om rekening te houden met intussen doorgevoerde aanpassingen van de gemeentegrenzen en met grote wijzigingen in het bodemgebruik. Het toezicht op de statistische sectoren ligt bij de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie (ex-NIS).

Per definitie mag een statistische sector zich nooit over twee gemeenten uitstrekken en behoort elk punt op het grondgebied tot één en slechts één statistische sector.

(...)

5. De huidige indeling van België in statistische sectoren

5.1. Doelstellingen

Omdat de laatste indeling in statistische sectoren niet meer strookte met de bestaande situatie op het terrein, heeft het NIS besloten de grenzen van de statistische sectoren te actualiseren. Bedoeling is, de indeling beter in overeenstemming te brengen

¹ In de bespreking van het artikel (*Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-363/1, 14) wordt het volgende gesteld:

“De statistische sectoren werden gecreëerd door het voormalige Nationale Instituut voor de Statistiek en zijn onveranderd sinds 2001. (...) Hoewel de statistische sectoren thans niet bekrachtigd worden door een wettelijke of federale reglementaire norm, gaat het om een hulpmiddel dat het voorwerp uitmaakt van een gegeneraliseerd gebruik en waar diverse federale, gewestelijke of communautaire wetgevingen naar verwijzen. De statistische sectoren liggen nog steeds in het grondgebied van een enkele gemeente en dekken de totaliteit van het nationale grondgebied. Het grondgebied van het Gewest is, a fortiori, eveneens volledig gedekt door statistische sectoren waarvan geen enkele de gewestelijke grens overschrijdt.”

² https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/opendata/Statistische%20sectoren/Secteurs%20stat-NL_tcm325-174181.pdf, 4, 11 en 14.

met inmiddels veranderde woonkernen, die zich ten koste van het omliggende platteland hadden uitgebreid, alsook om rekening te houden met nieuwe verwezenlijkingen op vlak van infrastructuur, en verder om de kaartweergave te kunnen bijwerken van statistische sectoren die afgebakend waren door gemeentegrenzen die inmiddels, sinds 1981, waren gewijzigd.

5.2. Geldigheid

De indeling anno 01.10.2001 blijft van toepassing totdat een nieuwe indeling tot stand is gebracht. Momenteel is t.a.v. het opmaken van een nieuwe indeling nog geen beslissing genomen.

5.3. Methodologie

Beperkingen en randvoorwaarden. Om de vergelijkbaarheid van de gegevens in de tijd veilig te stellen, d.i. om nieuwe statistieken te kunnen opmaken binnen de indeling van 1991, werd enkel het opsplitsen van statistische sectoren toegelaten. Zodoende blijft het steeds mogelijk om uitgaande van de statistische sectoren anno 2001 een statistische sector uit 1991 te reconstrueren. Enige uitzondering op die regel is de samensmelting c.q. uitbreiding van een statistische sector uit 1991 met een stuk grondgebied van een naburige gemeente, als dat stuk grondgebied te klein is om tot statistische sector te worden verheven. Een statistische sector kan slechts tot een enkele gemeente behoren. Ieder punt op het grondgebied maakt deel uit van een statistische sector.

(...)

5.5. Resultaten en eigenschappen van statistische sectoren

Er werden 1.023 nieuwe sectoren aangemaakt, waardoor hun aantal van 19.378 is gestegen tot 19.781 op 1 oktober 2001 (...). Ze liggen verdeeld over de 589 gemeenten van het Rijk, d.i. een gemiddelde van 34 statistische sectoren per gemeente (...). Statistische sectoren gelegen binnen woongebieden hebben een kleinere oppervlakte, en omgekeerd hebben statistische sectoren gelegen in zones buiten de woongebieden een grotere oppervlakte. De kleinste sector heeft een oppervlakte van 1,17 ha (Sint-Gillis-bij-Brussel), terwijl de grootste een oppervlakte beslaat van 6.315 ha (in de Hoge Venen). Hoewel ze doorgaans bestaan uit slechts één veelhoek, zijn er ook 571 sectoren die zijn samengesteld uit meerdere veelhoeken. Naar aantal inwoners schommelt de grootte van de sectoren tussen 0 en 7.029.”

Zoals blijkt uit het ontworpen artikel 2, 7°, en uit de ontworpen bijlage 1 (lees: bijlage I), zijn er van de 724 statistische sectoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest slechts 3 van type 17 (begraafplaatsen), 15 van type 18 (industriewijken en stationswijken), 36 van type 19 (parkwijken, vijvers, bossen) en 21 van type 20 (sectoren met een totaal bevolkingsaantal lager dan 20). Het aantal resterende sectoren komt op 649.

Er dient te worden vastgesteld dat die laatste erg verschillen qua oppervlakte.³

³ Variërend van 0,01124 km² (sector 21007A814) tot 2,733654 km² (sector 21001C6PB).

Terwijl er voorts statistische sectoren zijn met een vrij beperkte oppervlakte die uitsluitend uit parken, vijvers, met bomen begroeide gebieden, stations of begraafplaatsen bestaan,⁴ zijn er ook bepaalde statistische sectoren die parken, vijvers, met bomen begroeide gebieden, stations of begraafplaatsen bevatten maar die hunnerzijds een tamelijk grote oppervlakte beslaan.⁵ Dat maakt dat er geen enkel correctiemechanisme is voor de nochtans lage, zelfs zeer lage bevolkingsdichtheid in sommige van de 649 resterende sectoren.

Zoals in de bespreking van het artikel wordt opgemerkt, kan dankzij de methodologie die de steller van het voorontwerp gebruikt, wel rekening worden gehouden met de verdeling van 99,7% van de gewestbevolking over de 19 gemeenten, en dit zo fijnmazig mogelijk. Voor het vaststellen van de “verdeelsleutel die gebaseerd is op de gecorrigeerde bevolkingsdichtheid” heeft de keuze voor die methodologie ook het voordeel dat sommige statistische sectoren kunnen worden uitgesloten om het resultaat van de berekening beter met de werkelijke toestand te doen overeenstemmen.

Uit het voorgaande vloeit voort dat het voorontwerp zich in het kader van het correctiemechanisme dat het invoert, beperkt tot het uitsluiten van de niet-bewoonde statistische sectoren (sectoren van type 17, 18 en 19) of van zeer schaars bewoonde sectoren (sectoren van type 20), zonder rekening te houden met de (heel) lage bevolkingsdichtheid in verschillende statistische sectoren die parken, vijvers, met bomen begroeide gebieden, stations of begraafplaatsen bevatten. De stellers van het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie dienen dat verschil in behandeling te kunnen rechtvaardigen in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Als niet kan worden gerechtvaardigd waarom enkel de statistische sectoren van type 17, 18, 19 en 20 worden uitgesloten, dient het voorontwerp, ter aanvulling van de reeds vermelde corrigerende factoren, nog een of meer andere corrigerende factoren te vermelden op grond waarvan andere statistische sectoren – eventueel gedeeltelijk – kunnen worden uitgesloten bij het berekenen van de gecorrigeerde oppervlakte.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁴ Zoals bijvoorbeeld sector 21014A18 die een oppervlakte heeft van 0,07049 km².

⁵ Zoals bijvoorbeeld sector 21003A283 die een oppervlakte heeft van 0,18617 km².