RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.303/VR
van 16 januari 2025

over

een voorontwerp van wet, twee voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 10 januari 2024 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘met betrekking tot de toewijzing en de verdeling van het bedrag dat is vastgelegd in artikel 2 van de beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) van 14 december 2001, zoals gewijzigd bij de beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 31 augustus 2021’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.303/VR
du 16 janvier 2025

sur

un avant-projet de loi, deux avant-projets de décrets et un avant-projet d’ordonnance portant assentiment à l’accord de coopération du 10 janvier 2024 entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ‘concernant l’attribution et la répartition du montant fixé à l’article 2 de la décision du comité des Ministres de l’Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL), telle que modifiée par la décision du Comité des Ministres de L’UEBL du 31 août 2021’

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

Op 12 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën, mede namens de bevoegde ministers van het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet, twee voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 10 januari 2024 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'met betrekking tot de toewijzing en de verdeling van het bedrag dat is vastgelegd in artikel 2 van de beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) van 14 december 2001, zoals gewijzigd bij de beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 31 augustus 2021'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 7 januari 2025. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter Bernard BLERO, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2025.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

Le 12 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances, également au nom des ministres compétents de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet de loi, deux avant-projets de décrets et un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération du 10 janvier 2024 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant l'attribution et la répartition du montant fixé à l'article 2 de la décision du comité des Ministres de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL), telle que modifiée par la décision du Comité des Ministres de L'UEBL du 31 août 2021'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 7 janvier 2025. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Kristine BAMS, premiers auditeurs chefs de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2025.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

1. 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, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN

2. De voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie strekken ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 10 januari 2024 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'met betrekking tot de toewijzing en verdeling van het bedrag dat is vastgelegd in artikel 2 van de beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) van 14 december 2001, zoals gewijzigd bij de beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 31 augustus 2021'.

Luidens artikel 2 van de beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (hierna: BLEU) van 14 december 2001 'tot wijziging van de beslissing van 24 oktober 1975 betreffende de toepassing van artikel 8 van de gecoördineerde overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie', zoals vervangen bij artikel 1 van de beslissing van hetzelfde Comité van 31 augustus 2021[1], wordt in het bijzonder kader van het stelsel van gemeenschappelijke ontvangsten van de BLEU vanaf het jaar 2022 een forfaitair bedrag van 48 miljoen euro in mindering gebracht van het netto-aandeel dat toekomt aan het Groothertogdom Luxemburg om te worden toegevoegd aan het netto-aandeel dat toekomt aan België. Dit bedrag wordt vanaf 2023 jaarlijks verhoogd met 2,4 miljoen euro. Het gaat om een compensatie voor de door Belgische gemeenten gederfde inkomsten ten gevolge van de onmogelijkheid om aanvullende belastingen op de personenbelasting te heffen op beroepsinkomsten van Luxemburgse oorsprong.

Het samenwerkingsakkoord strekt ertoe het door het voormelde artikel 2 bepaalde bedrag toe te wijzen "aan de gemeenten van het Koninkrijk" (artikel 1, § 1, van het samenwerkingsakkoord) en regelt de wijze waarop dat bedrag tussen de gemeenten wordt verdeeld (artikel 1, § 2). De federale overheid is verantwoordelijk voor deze verdeling (artikel 1, § 3). Het samenwerkingsakkoord is van toepassing op de bedragen die worden ontvangen in uitvoering van

‡ Aangezien het om voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie 'tot herziening van het bedrag dat werd vastgelegd in artikel 2 en artikel 3 van de Beslissing van het Comité van Ministers van 14 december 2001'.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

de beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 14 december 2001, zoals gewijzigd door de beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 31 augustus 2021 (artikel 2).

BEVOEGDHEID

3. Met dit samenwerkingsakkoord wordt gevolg gegeven aan advies 72.562/3, dat op 23 januari 2023 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven is over een voorontwerp van wet "houdende de toewijzing en de verdeling van het bedrag dat is vastgelegd in artikel 2 van de Beslissing van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) van 14 december 2001, zoals gewijzigd bij de Beslissing van het Comité van Ministers van de BLEU van 31 augustus 2021" en waarin geconcludeerd was, enerzijds dat de federale overheid een samenwerkingsakkoord moet sluiten met de gewesten om het bedoelde bedrag toe te wijzen aan en te verdelen onder de Belgische gemeenten, en anderzijds dat parlementaire instemming met dat samenwerkingsakkoord vereist is (opmerking 3.7).

Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, een gezamenlijk beleid uit te werken.[2]

De federale staat en de drie gewesten nemen met het samenwerkingsakkoord dat het voorwerp vormt van de voorliggende adviesaanvraag een gezamenlijk initiatief om uitvoering te geven aan de beslissing van het Comité van ministers van de BLEU van 31 augustus 2021 die de beslissing van 14 december 2001 wijzigt. Met het samenwerkingsakkoord wordt de wijze geregeld waarop het bedrag van de financiële compensatie ten laste van het Groothertogdom Luxemburg tussen de getroffen Belgische gemeenten wordt verdeeld.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

4. Het verdient aanbeveling artikel 1, § 3, te stellen als volgt:

"De federale Staat kwijt zich van de betaling van het bedrag dat aan de betrokken gemeenten verschuldigd is overeenkomstig de verdeling bedoeld in paragraaf 2."

Die bepaling moet toegelicht worden in de memorie van toelichting van de voorontwerpen.

[2] *Parl.St.* Senaat 1988, nr. 405/2, 47.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

5. Er wordt ter overweging gegeven om het samenwerkingsakkoord aan te vullen met een informatieregeling die toelaat om na te gaan of de afspraken in het samenwerkingsakkoord worden nageleefd.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN WET, DECREET EN ORDONNANTIE

6. Het opschrift en het dispositief van de voorliggende voorontwerpen van wet en van decreet van het Vlaamse Gewest en dienen te worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord is ondertekend, zijnde "10 januari 2024".

7. Het opschrift en het enig artikel van het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest moeten worden aangevuld met de zinsnede "du 14 décembre 2001, telle que modifiée par la décision du Comité des ministres de l'UEBL du 31 août 2021" en in het enig artikel van het voorontwerp moet de datum worden vermeld waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

*

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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, les avant-projets appellent les observations suivantes

*

PORTÉE DES AVANT-PROJETS

2. Les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance tendent à porter assentiment à l'accord de coopération du 10 janvier 2024 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant l'attribution et répartition du montant fixé à l'article 2 de la décision du Comité des Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) du 14 décembre 2001, telle que modifiée par la décision du Comité des Ministres de l'UEBL du 31 août 2021'.

L'article 2 de la décision du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (ci-après : UEBL) du 14 décembre 2001 'modifiant la décision du 24 octobre 1975 concernant l'application de l'article 8 de la Convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise', remplacé par l'article 1er de la décision du même Comité du 31 août 2021 [1], prévoit que dans le cadre particulier du régime des recettes communes de l'UEBL, un montant forfaitaire de 48 millions d'euros sera défalqué, à partir de l'année 2022, de la part nette revenant au Grand-Duché de Luxembourg pour être ajouté à la part nette revenant à la Belgique. À partir de 2023, ce montant sera augmenté annuellement de 2,4 millions d'euros. Il s'agit d'une compensation pour le manque à gagner des communes belges résultant de l'impossibilité de percevoir des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques sur des revenus professionnels d'origine luxembourgeoise.

L'accord de coopération a pour objet d'attribuer le montant fixé par l'article 2 précité « aux communes du Royaume » (article 1er, § 1er, de l'accord de coopération) et règle les modalités de répartition de ce montant entre les communes (article 1er, § 2). L'autorité fédérale est responsable de cette répartition (article 1er, § 3). L'accord de coopération s'applique aux montants reçus en exécution de la décision du Comité de Ministres de l'UEBL du 14 décembre 2001, telle qu'elle a été modifiée par la décision du Comité de Ministres de l'UEBL du 31 août 2021 (article 2).

‡ S'agissant d'avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Décision du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise du 31 août 2021 'portant révision du montant fixé à l'article 2 et [à] l'article 3 de la décision du Comité des Ministres du 14 décembre 2001'.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

COMPÉTENCE

3. Cet accord de coopération fait suite à l'avis 72.562/3 donné par la section de législation du Conseil d'État le 23 janvier 2023 sur un avant-projet de loi « portant attribution et répartition du montant fixé à l'article 2 de la Décision du Comité des Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) du 14 décembre 2001, telle que modifiée par la Décision du Comité des Ministres de l'UEBL du 31 août 2021 », qui avait conclu, d'une part, que l'autorité fédérale devait conclure un accord de coopération avec les régions pour attribuer le montant visé aux communes belges et le répartir entre elles et, d'autre part, que cet accord de coopération devait faire l'objet d'un assentiment parlementaire (observation n° 3.7).

En vertu de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'État fédéral, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun. Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune [2].

Par l'accord de coopération qui fait l'objet de la demande d'avis à l'examen, l'État fédéral et les trois régions prennent une initiative conjointe en vue de donner exécution à la décision du Comité de Ministres de l'UEBL du 31 août 2021 qui modifie la décision du 14 décembre 2001. L'accord de coopération règle les modalités de répartition du montant de la compensation financière, à charge du Grand-Duché de Luxembourg, entre les communes belges concernées.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

4. L'article 1er, § 3, serait mieux rédigé comme suit :

« L'État fédéral procède au versement du montant dû aux communes concernées conformément à la répartition visée au paragraphe 2 ».

Il sera accompagné d'un commentaire dans l'exposé des motifs des avant-projets.

5. Il est suggéré de compléter l'accord de coopération par des règles d'information permettant de vérifier que les engagements convenus dans l'accord de coopération sont respectés.

[2] *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 47.

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE LOI, DE DÉCRET ET D'ORDONNANCE

6. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif des avant-projets de loi et de décret de la Région flamande par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé, soit le « 10 janvier 2024 ».

7. L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet de décret de la Région wallonne seront complétés par le membre de phrase « du 14 décembre 2001, telle que modifiée par la décision du Comité des Ministres de l'UEBL du 31 août 2021 » et l'article unique de l'avant-projet mentionnera la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-CBBZNFEEA-HHDADVT‡