

Rolnummer 2884
Arrest nr. 197/2004 van 8 december 2004

A R R E S T

---

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 10*bis* van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 126.260 van 10 december 2003 in zake de gemeente Welkenraedt tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 9 januari 2004, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 10*bis* van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals geredigeerd vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, doordat het bepaalt dat het tot de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken behoort hulpverleningszones te creëren waarin de door verschillende openbare brandweerdiensten beschermde grondgebieden bijeengebracht worden ? »

De gemeente Welkenraedt en de Ministerraad hebben memories en memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2004 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de gemeente Welkenraedt;
  - . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij de Raad van State is door de gemeente Welkenraedt een verzoekschrift ingediend tot nietigverklaring van het ministerieel besluit van 21 maart 2000 tot bepaling van de geografische uitgestrektheid van de hulpverleningszones van de provincie Luik.

Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit machtsoverschrijding. De verzoekende partij vraagt in dat verband een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof over het feit of artikel 10*bis* van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming dat artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, schendt.

Op basis van artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, stelt de Raad van State het Arbitragehof de bovenvermelde prejudiciële vraag. Hij is van mening dat de uitzonderingen waarin paragraaf 2 van hetzelfde artikel voorziet, niet op deze zaak van toepassing zijn. In antwoord op de tegenpartij die van mening is dat er geen prejudiciële vraag moet worden gesteld, preciseert de Raad van State dat hij zich in de plaats zou stellen van het Arbitragehof indien hij de overeenstemming zou beoordelen van artikel 10*bis* van

de voormelde wet - waarvan de draagwijdte door de partijen verschillend wordt geïnterpreteerd - met de bevoegdheidsverdelende normen, wat niet tot zijn bevoegdheid behoort.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de gemeente Welkenraedt*

A.1.1. De gemeente Welkenraedt is van mening dat de in het geding zijnde bepaling artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt, doordat zij een vorm van vereniging van gemeenten invoert door het creëren van een hulpverleningszone in het kader van een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de brandweerdiensten van die gemeenten. Het voormelde artikel 6, § 1, VIII, 1°, moet echter worden gezien in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet. Hoewel ervan is uitgegaan dat dit artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, slechts gedeeltelijk ten uitvoer legde doordat de gewesten geen enkele bevoegdheid kregen voor de overeenkomsten tussen gemeenten, merkt de partij echter op dat het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten een vorm van vereniging van gemeenten is.

De in het geding zijnde bepaling regelt niet de voorwaarden waaronder of de wijze waarop verscheidene gemeenten een overeenkomst kunnen sluiten, omdat zij het creëren van hulpverleningszones mogelijk maakt die overeenstemmen met het geografische grondgebied van verschillende openbare brandweerdiensten van verschillende gemeenten, waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken op eigen gezag de geografische uitgestrektheid moet bepalen. De hulpverleningszones lijken neer te komen op een tot stand brengen van samenwerking tussen gemeenten. Hoewel niet is bepaald dat een hulpverleningszone voorzien wordt van rechtspersoonlijkheid, is dat niet verboden. Men zou in elk geval te maken hebben met een feitelijke intercommunale.

A.1.2. De gemeente Welkenraedt kan zich niet aansluiten bij de stelling volgens welke de gewesten alleen bevoegd zouden zijn indien verenigingen van gemeenten tot doel hebben louter gemeentelijke belangen gemeenschappelijk te beheren, wat hier niet het geval zou zijn omdat de hulpverleningszones tot het algemeen belang zouden behoren. Zij is immers van mening dat artikel 6 van de bijzondere wet niet zulk een beperking inhoudt. De vraag of brandbestrijding tot het gemeentelijk belang of tot het algemeen belang behoort, is overigens controversieel. Het creëren van hulpverleningszones behoort ten slotte niet tot de organisatie van de brandweerdiensten. Behalve enkele uitzonderlijke gevallen die in de parlementaire voorbereiding van de wet in aanmerking zijn genomen, kunnen de hulpverleningszones niet worden gelijkgesteld met de gewestelijke groepen van de brandweerdiensten. De in het geding zijnde bepaling handelt niet over de organisatie van die brandweerdiensten, maar over het tot stand brengen van een samenwerking tussen gemeenten, waarbij het systeem van indeling in gewestelijke groepen behouden blijft.

De partij merkt verder nog op dat de wet van 28 februari 1999 artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet noch expliciet noch impliciet heeft gewijzigd.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.1. De Ministerraad herinnert in de eerste plaats aan de inhoud en draagwijdte van de bevoegdheidsverdelende regels die in deze zaak moeten worden toegepast. Artikel 162, vierde lid, van de Grondwet stelt de bijzondere wetgever in staat aan de gewesten of gemeenschappen de zorg over te dragen om de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, te regelen. Met de term « vereniging » beoogt de Grondwetgever in de eerste plaats het statuut van de intercommunales. Het begrip « zich met elkaar verstaan » wordt daarentegen niet geëxpliciteerd, maar strekt ertoe de voorwaarden en modaliteiten vast te leggen die de gemeenten in acht moeten nemen bij het eventueel sluiten van andere types van overeenkomsten. Zowel in het ene geval als in het andere, kan de gewest- of gemeenschapswetgever op grond van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet alleen wetgevend optreden op

het vlak van samenwerkingsvormen die van strikt gemeentelijk belang zijn. De artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet zijn ondubbelzinnig.

In 1993 heeft de bijzondere wetgever gebruik gemaakt van de machtiging die hem bij artikel 162, vierde lid, van de Grondwet is toegekend, en heeft hij de gewesten de bevoegdheid verleend om de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de gemeenten zich zouden kunnen verenigen, te regelen. De draagwijdte van die bepaling is door het Arbitragehof gepreciseerd in zijn arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995.

De civiele bescherming, die onder andere de interventies betreffende de brandbestrijding, de brandpreventie en de coördinatie van de hulpverleningsoperaties, met name de installatie van de coördinatiemiddelen, omvat, is een aangelegenheid die steeds tot de bevoegdheid van de federale wetgever heeft behoord. De aangelegenheid van de civiele bescherming is dus van algemeen en niet van gemeentelijk belang.

A.2.2. De Ministerraad besluit eruit dat de in het geding zijnde bepaling de bevoegdheidverdelende regels in geen enkel opzicht schendt. In de eerste plaats stelt zij geen vereniging van gemeenten in, maar heeft zij tot doel een operationele samenwerking te organiseren. De hulpverleningszones hebben geen rechtspersoonlijkheid. Men zou bijgevolg hoogstens kunnen spreken van « zich met elkaar verstaan », een vorm van samenwerking waarvoor de federale wetgever bevoegd is gebleven omdat de bijzondere wetgever die aangelegenheid niet aan de gewesten of gemeenschappen heeft toevertrouwd. Bovendien gaat het niet om « zich met elkaar verstaan » van gemeenten omdat de operationele samenwerking georganiseerd wordt tussen de brandweerkorpsen, en niet rechtstreeks tussen de gemeenten. De overeenkomst moet worden goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken, wat aantoont dat niet alleen gemeenten bij het « zich met elkaar verstaan » betrokken zijn. Ten slotte maakt de bepaling het mogelijk dat een hulpverleningszone alleen de brandweerdiensten van één enkele gemeente omvat, wat aantoont dat het « zich met elkaar verstaan » heel goed op slechts één gemeente betrekking kan hebben. De Ministerraad besluit eruit dat de samenwerking waarvan sprake is, geen samenwerking is tussen gemeenten, maar een samenwerking tussen de Minister van Binnenlandse Zaken, die bevoegd is inzake civiele bescherming, en de brandweerkorpsen die meestal van gemeenten afhangen, of zelfs een samenwerking met het brandweerkorps van één enkele gemeente.

A.2.3. In de veronderstelling dat bij artikel 10bis een vereniging van gemeenten wordt gecreëerd, is het doel van die vereniging niet van gemeentelijk belang, vermits de civiele bescherming een federale aangelegenheid is. Alleen de federale wetgever vermocht dus de in het geding zijnde samenwerking tot stand te brengen in het kader van de hulpverleningszones, zoals hij dat overigens gedaan heeft in het kader van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen of de politiezones. De Ministerraad besluit dan ook dat de bevoegdheidverdelende regels niet geschonden zijn.

#### *Antwoord van de gemeente Welkenraedt*

A.3.1. De gemeente Welkenraedt antwoordt de Ministerraad dat, ook al wordt in artikel 162 van de Grondwet, ten aanzien van verscheidene gemeenten, een onderscheid gemaakt tussen het feit dat ze zich met elkaar verstaan en het feit dat ze zich verenigen, de aangelegenheid van het sluiten van overeenkomsten tussen gemeenten in het algemeen, steeds geregeld is door de wetgeving betreffende de verenigingen van gemeenten. De gewestwetgever is bijgevolg wel degelijk bevoegd om elke vorm van vereniging van gemeenten te regelen, ook al is die beperkt tot een « zich met elkaar verstaan » waarbij geen nieuwe en afzonderlijke juridische entiteit wordt gecreëerd.

A.3.2. De gemeente betwist overigens de stelling van de operationele samenwerking tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de brandweerkorpsen. De geografische grondgebieden die in de in het geding zijnde bepaling worden beoogd, zijn gemeentelijke grondgebieden, vermits de brandweerdiensten gemeentelijke diensten zijn. De samenwerking waarvan sprake is, gebeurt bijgevolg op het niveau van de gemeenten. De wet vereist overigens hun toestemming, ook al voert de Belgische Staat voor de Raad van State aan dat de Minister die zones op eigen gezag zou kunnen vaststellen.

A.3.3. De gemeente Welkenraedt antwoordt ten slotte dat de in het geding zijnde bepaling niet de aangelegenheid van de civiele bescherming regelt, ook al is zij ingevoegd in de wet betreffende de civiele bescherming. De partij baseert zich in dat verband op de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 1963 waaruit blijkt dat de wetgever rekening heeft willen houden met de gemeentelijke autonomie en ervan heeft afgezien een nationale brandweerdienst op te richten. De invoeging van artikel 10bis in

hoofdstuk II van de wet, alsook de tekst van het artikel tonen verder nog aan dat het geen maatregel bevat die tot de aangelegenheid van de civiele bescherming behoort.

*Antwoord van de Ministerraad*

A.4.1. Het geheel van de beweringen van de verzoekende partij bevestigt dat het in het geding zijnde artikel 10*bis* geen vereniging van gemeenten tot stand heeft gebracht. Het is onjuist te beweren dat een overeenkomst tussen gemeenten niets anders zou zijn dan een vorm van vereniging. Aangezien artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet artikel 162, vierde lid, van de Grondwet slechts gedeeltelijk ten uitvoer heeft gebracht, kan men niet staande houden dat een overeenkomst een vereniging zou zijn. Naast de tekst van de Grondwet zelf wordt binnen de rechtsleer unaniem erkend dat het begrip « zich met elkaar verstaan » op elke vorm van overeenkomst slaat die geen nieuwe rechtspersoonlijkheid doet ontstaan. De hulpverleningszones hebben echter geen rechtspersoonlijkheid en zouden bijgevolg niet als verenigingen van gemeenten kunnen worden beschouwd.

A.4.2. In het advies van de Raad van State dat door de verzoekende partij wordt aangehaald, wordt volgens de Ministerraad overigens bevestigd dat de gewesten niet bevoegd zijn inzake verenigingen van gemeenten wanneer hieraan opdrachten van algemeen belang worden toevertrouwd. De Ministerraad verduidelijkt ten slotte dat de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op de civiele bescherming, die ontegenzeggelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, wat overigens niemand betwist.

- B -

B.1. Artikel 10*bis* van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt :

« Om de coördinatie van de hulpverlening te vergemakkelijken, kan de minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, op initiatief van de gouverneur of van een gemeente en met het akkoord van de betrokken gemeenten, hulpverleningszones creëren waarin de door verschillende openbare brandweerdiensten beschermde grondgebieden bijeengebracht worden. Hij bepaalt de geografische uitgestrektheid ervan.

Wanneer de plaatselijke omstandigheden dit vereisen, kan de minister van oordeel zijn dat het grondgebied beschermd door één enkele openbare brandweerdienst op zich een hulpverleningszone vormt.

Het beleid inzake de coördinatie van de hulpverlening in de zone wordt bepaald in een overeenkomst die goedgekeurd is door de minister.

De Koning bepaalt de voorwaarden inzake het creëren en de werking van de hulpverleningszones. »

B.2. De verwijzende rechter legt het Hof een vraag voor over de overeenstemming van die bepaling met artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in de versie vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van

13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, dat bepaalde :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet [huidig artikel 39] zijn :

[...]

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° De verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifieke toezicht inzake brandbestrijding;

[...]. »

B.3. Het voormelde artikel 6, § 1, VIII, 1°, moet worden gelezen in het licht van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet.

Naar luid van artikel 41 van de Grondwet, worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.

Die beginselen zijn nader omschreven in artikel 162 van de Grondwet; het tweede lid, 2°, van dat artikel herhaalt dat de gemeenteraden bevoegd zijn « voor alles wat [...] van gemeentelijk belang is ».

Artikel 162, vierde lid, bepaalt :

« Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop [...] verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. [...] »

Die bepalingen kennen de gemeenten dus een recht van initiatief toe om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang. Krachtens de voormelde bijzondere wet tot hervorming der instellingen komt het de gewestelijke wetgever toe de voorwaarden en de wijze van die samenwerking te regelen.

B.4. Om de vraag te beantwoorden moet het Hof in de eerste plaats nagaan of de in het geding zijnde bepaling een algemeen belang regelt voor rekening van de federale overheid, dan wel of zij is goedgekeurd met betrekking tot een aangelegenheid van uitsluitend gemeentelijk belang.

De bevoegdheid inzake civiele bescherming blijft een residuaire bevoegdheid van de federale Staat. Met de wet van 31 december 1963 heeft de wetgever de bedoeling gehad een afzonderlijke regeling in te stellen om de hulpverlening op een gebied dat voor de bevolking van wezenlijk belang is, doeltreffend te organiseren.

Met de in het geding zijnde bepaling regelt de federale wetgever bijgevolg een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort. Aangezien hij bevoegd is om de civiele bescherming en de organisatie van de hulpverlening te regelen, kan hij immers de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe machtigen hulpverleningszones te creëren waarin de door verschillende openbare brandweerdiensten beschermde grondgebieden bijeengebracht worden. Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid kan de federale wetgever opdrachten toevertrouwen aan de gedecentraliseerde overheden, meer bepaald de gemeenten, en kan hij de wijze regelen waarop die opdrachten moeten worden vervuld. Hij maakt op die manier geen inbreuk op de gewestelijke bevoegdheid inzake het zich met elkaar verstaan en zich verenigen van gemeenten.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 10*bis* van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming schendt niet artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals geredigeerd vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 december 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior