

Rolnummer 5706
Arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (wijzigingen in artikel 10 van de wet van 31 december 1963), ingesteld door de stad Menen en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 augustus 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 augustus 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (wijzigingen in artikel 10 van de wet van 31 december 1963), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 2013, door de stad Menen en door de gemeenten Kuurne, Zwevegem en Anzegem, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Declerck, advocaat bij de balie te Kortrijk.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe en Mr. L. Schellekens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 27 mei 2014, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, heeft het Hof beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een van de partijen binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking, een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 juni 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek, ingediend binnen voormelde termijn, van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 18 juni 2014 de dag van de terechtzitting bepaald op 9 juli 2014.

Op de openbare terechtzitting van 9 juli 2014 :

- zijn verschenen :
- . Mr. A. Declerck, voor de verzoekende partijen;
- Mr. J. Vranckx, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. D. D'Hooghe en Mr. L. Schellekens, voor de Ministerraad.
- hebben de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen, zijnde de stad Menen, de gemeente Kuurne, de gemeente Zwevegem en de gemeente Anzegem vorderen de vernietiging van artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming. Dienaangaande gaan zij over tot een uiteenzetting van de feiten en van de historiek van de wetgeving.

Vervolgens trachten de verzoekende partijen hun belang aan te tonen. Ze voeren aan dat de bestreden bepaling toelaat om hun financiële verplichtingen op te leggen, die verder gaan dan de financiering van materieel en personeelskosten van de eigen brandweerdienst. De verzoekende partijen zijn aangewezen als gemeentecentrum van een gewestelijke groep en behoren tot de categorie Z. De bestreden wet dreigt als basis te worden gebruikt door de provinciegouverneur om opnieuw bijdragen op te leggen aan de gemeenten die over een eigen brandweerdienst beschikken, van die eigen brandweerdienst alle kosten ten laste moeten nemen en daarnaast instaan voor de dienstverlening aan andere gemeenten binnen de groep waarvan zij het centrum vormen.

A.1.2. De verzoekende partijen werpen, als enig middel, de schending op van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het materieel wettigheidsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en van artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet.

Door de wet van 14 januari 2013 wordt een einde gemaakt aan de aan de Koning verleende machtiging tot het vastleggen van (1) de normen met het oog op het bepalen van de forfaitaire som zoals bedoeld in artikel 10, § 2, 4°, van de wet betreffende de civiele bescherming en (2) de normen met het oog op het aandeel bedoeld in artikel 10, § 3, van de wet betreffende de civiele bescherming.

Vóór de totstandkoming van de wet van 14 januari 2013 bepaalde artikel 10, § 2, 4°, van de wet betreffende de civiele bescherming dat de Koning de normen vastlegde die de gouverneur diende toe te passen voor het bepalen van de forfaitaire som bedoeld in de bepaling. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2006, waarvan artikel 3 bepaalde dat de gouverneur die forfaitaire som diende te bepalen op basis van onderscheiden elementen, werd evenwel door de Raad van State vernietigd in zijn arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010, omdat een te ruime beoordelingsbevoegdheid werd gelaten aan de gouverneur. Door de bestreden wet wordt artikel 10, § 2, 4°, derde lid, van de wet betreffende de civiele bescherming opgeheven, wat betekent dat de Koning geen nadere normen meer dient te bepalen, en dat er bijgevolg geen enkele parameter meer is die de gouverneur als richtsnoer moet hanteren bij de bepaling van het forfait. Enkel het plafond van maximaal 25 pct. van de kosten van dekking van interventies ter versterking van de centra X en Y, blijft behouden.

Voor wat artikel 10, § 3, van de wet betreffende de civiele bescherming betreft, dienden de gemeentecentrum van een gewestelijke groep, vóór de totstandkoming van de bestreden bepaling een aandeel ten laste te nemen van de kosten van de brandweerdiensten. Er werd enkel bepaald dat dit aandeel werd vastgesteld door de gouverneur, rekening houdend met de lokale en regionale omstandigheden, en dat de Koning de normen diende vast te leggen die de gouverneur moest toepassen voor het bepalen van dat aandeel. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2006, waarvan artikel 4 bepaalde dat de gouverneur voor het vaststellen van het aandeel van de groepscentrumgemeente een aandeel bepaalde dat identiek was voor alle gemeenten die over een brandweerdienst van eenzelfde categorie beschikten en waarbij minstens het met het kadastraal inkomen en de bevolking van de betrokken groepscentrumgemeente rekening werd gehouden, werd evenwel door de Raad van State vernietigd in zijn arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010, omdat het vaststellen van de berekeningsmethoden niet kon worden gedelegeerd aan de provinciegouverneur, en diens rol beperkt diende te blijven tot de loutere toepassing van een precieze berekeningsmethode, bij gebreke waarvan de gemeenten het slachtoffer dreigden te worden van willekeur. Sinds de totstandkoming van de bestreden wet dient de Koning geen nadere regels meer vast te leggen en is ook de regel weggevallen dat de berekeningsformule identiek moet zijn voor alle groepscentrumgemeenten die over een brandweerdienst van dezelfde categorie beschikken. De wetgever heeft de bevoegdheid om de normering vast te leggen nu rechtstreeks gedelegeerd aan de gouverneur, waarbij de criteria die in aanmerking moeten worden genomen nog vager omschreven zijn dan voordien.

A.1.3. De verzoekende partijen merken op dat het thans, op grond van artikel 10, § 3, van de wet betreffende de civiele bescherming, onmogelijk is te weten of zij, bovenop de kosten verbonden aan een eigen brandweerdienst, enig aandeel zullen moeten dragen in de kosten van andere brandweerdiensten, en hoe dat aandeel in voorkomend geval zal worden berekend. De gouverneur zal dat aandeel bepalen naar gelang van de

lokale en regionale omstandigheden, rekening houdend, « hoofdzakelijk », met het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen. Het wordt derhalve aan de discretionaire invulling van de provinciegouverneur overgelaten hoe de hoofdcriteria (bevolkingscijfer en kadastraal inkomen) zich onderling tot elkaar verhouden, welke andere lokale en regionale omstandigheden daarnaast in rekening kunnen worden gebracht en hoe de hoofdcriteria en de bijkomende criteria met elkaar gecombineerd moeten worden of tegen elkaar worden afgewogen en hoe het geheel van die parameters wordt omgezet in een concrete berekeningsformule. Ook voor de berekening van de in aanmerking komende kosten van hun eigen Z-korpsen, die omgeslagen worden over de gemeenten die door hen worden bediend, is de wet al even vaag. Dit wordt tevens bevestigd door de parlementaire voorbereiding, waarbij de bevoegde minister reeds heeft aangekondigd dat zij een omzendbrief zal opstellen ter nadere bepaling van de berekeningscriteria.

De bestreden wettelijke regeling voldoet, volgens de verzoekende partijen, derhalve niet aan het wettigheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen is ook het feit dat de berekeningsmethode inzake de verdeling van de financiële lasten vrij door de provinciegouverneur kan worden ingevuld, strijdig met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet.

Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, in haar advies nr. 51.554/2 van 9 juli 2012, in zeer duidelijke bewoordingen gewezen op de ongrondwettigheid van de bestreden bepalingen, omdat zij niet de essentiële gegevens bevatten die het mogelijk zouden moeten maken om objectief en op een voldoende voorzienbare wijze te bepalen hoe het aandeel zal worden berekend dat de gemeente-groepscentrum zal moeten dragen. De wetgever heeft evenwel geen rekening gehouden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving.

A.1.4. Voor wat de berekening van de forfaitaire som betreft (artikel 10, § 2, 4°, van de wet betreffende de civiele bescherming), merken de verzoekende partijen op dat in de gewijzigde wetsbepaling elke parameter waarmee de in aanmerking komende kosten van de gemeenten-groepscentra van categorie Z mogen worden verhoogd, bestemd ter dekking van eventuele interventies ter versterking van de centra X en Y, is verdwenen. De berekening wordt volledig overgelaten aan de gouverneur, met als enige richtlijn dat de forfaitaire som maximum 25 pct. van de kosten mag bedragen. Dit komt er in de praktijk op neer dat de provinciegouverneur binnen die maximumgrens alle vrijheid heeft om de normering in te vullen, wat, volgens de verzoekende partijen, manifest strijdig is met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet. Rekening houdend met het vernietigingsarrest van de Raad van State nr. 204.782 van 4 juni 2010, dient, volgens de verzoekende partijen, te worden aangenomen dat een vernietiging van de bestreden bepaling noodzakelijk is. Immers, er wordt thans een nog grotere discretionaire ruimte gegeven aan de gouverneur, waardoor er een reëel risico bestaat op discriminatie tussen de diverse gemeenten, vermits zij daadwerkelijk aan de willekeur van de gouverneurs zijn overgeleverd.

A.1.5. Als laatste element bekritisieren de verzoekende partijen de retroactieve werking van de bestreden bepalingen. Niettegenstaande die retroactiviteit niet uitdrukkelijk in de wet is geregeld, merken de verzoekende partijen op dat de bevoegde minister met de wetswijziging een regularisatie beoogde van de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten. Een dergelijke retroactieve werking is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Meer nog, een wet die de inhoud van een koninklijk besluit, dat werd vernietigd op inhoudelijke gronden, slechts gedeeltelijk en op summere wijze overneemt, moet worden vernietigd in zoverre die wet retroactief van toepassing is.

A.2.1. De Ministerraad situeert allereerst het wettelijke en reglementaire kader van de wet betreffende de civiele bescherming.

A.2.2.1. Vervolgens merkt de Ministerraad op dat uit artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet niet kan worden afgeleid dat de wetgever niet de mogelijkheid zou hebben om de wijze van deelname van de gemeente-groepscentrum aan de financiering van de gewestelijke brandweerdiensten over te laten aan de gouverneur. De federale wetgever dient bij de uitoefening van zijn bevoegdheid betreffende de organieke wetgeving inzake ondergeschikte besturen, de provinciale en gemeentelijke autonomie te eerbiedigen. Verder behoort het tot de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan worden geregeld. Dit geldt des te meer wanneer aan de gouverneur slechts een beperkte bevoegdheid wordt toegekend door de wet.

A.2.2.2. Voor wat betreft het aangevochten artikel 10, § 3, eerste lid, van de wet betreffende de civiele bescherming merkt de Ministerraad op dat de aan de Koning verleende machtiging tot het vastleggen van de normen met het oog op het bepalen, door de gouverneur, van het aandeel, wordt opgeheven en de gouverneur verplicht wordt om, wanneer hij het aandeel van de gemeenten-groepscentra vastlegt, rekening te houden met twee objectieve criteria : het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen. Afhankelijk van de regionale en lokale omstandigheden kan de gouverneur bijkomstig rekening houden met andere objectieve criteria wanneer hij het aandeel bepaalt. De aangeklaagde delegatie van bevoegdheid aan de provinciegouverneur wordt door de wetgever verantwoord in de parlementaire voorbereiding, met name door de overweging dat het vaststellen van de kosten van de brandweerdiensten best gebeurt op het bevoegdheidsniveau van de provincie, gelet op de provinciale indelingen en teneinde rekening te kunnen houden met regionale en lokale omstandigheden. Derhalve is de provinciegouverneur, volgens de wetgever, het best in staat om de lokale karakteristieken van de brandweerdiensten te bepalen. De ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013 haalt de specifieke concentratie, op het grondgebied van de gemeente-groepscentrum, van de permanente, terugkerende, punctuele of uitzonderlijke bijzondere risico's of de oppervlakte als voorbeelden aan van secundaire criteria, die wettelijk afhangen van de regionale en lokale omstandigheden.

Door objectieve parameters in de wet te bepalen, maar daarbij de regionale en lokale verschillen niet te verwaarlozen, heeft de wetgever, volgens de Ministerraad, een evenwicht gezocht tussen de opgelegde voorwaarden, enerzijds, en het respecteren van de verscheidenheid van de verschillende gewestelijke groepen en de mogelijkheid om rekening te houden met regionale en lokale behoeften, anderzijds. Er kan, volgens de Ministerraad, in geen geval worden aanvaard dat de aan de gouverneur toegekende bevoegdheid algemeen en onbeperkt is : (1) er zijn twee objectieve criteria in de wet vastgelegd waarmee de provinciegouverneur verplicht en hoofdzakelijk moet rekening houden wanneer hij het aandeel van de gemeente-groepscentra vastlegt; de lokale en regionale omstandigheden zijn slechts bijkomstig en ook de ministeriële omzendbrief bevat duidelijke aanwijzingen; (2) de provinciegouverneur is verplicht om vooraf advies in te winnen van de gemeenteraad; (3) de provinciegouverneur is onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van de minister van Binnenlandse Zaken en (4) de provinciegouverneur moet zijn beslissing steeds formeel motiveren.

Volgens de Ministerraad volstaan al die elementen om aan te nemen dat de individuele beslissingsmacht die aan de gouverneur wordt gegeven, voldoende afgebakend is door de wet.

A.2.2.3. Voor wat betreft het aangevochten artikel 10, § 2, 4°, van de wet betreffende de civiele bescherming voert de Ministerraad aan dat ook hier de delegatie aan de gouverneur voor het bepalen van de forfaitaire verhoging is verantwoord door het feit dat de situaties erg variëren van provincie tot provincie en binnen eenzelfde provincie en vanuit de wens om rekening te kunnen houden met regionale en lokale omstandigheden. Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State sluit zich bij dat standpunt aan en erkent dat de essentiële elementen wel door de wet worden geregeld en dat de provinciegouverneur wettelijke grenzen opgelegd krijgt die hij niet mag overschreven.

A.2.3.1. Aangaande de vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, merkt de Ministerraad allereerst op dat dit onderdeel van het enige middel onontvankelijk is omdat op geen enkele manier wordt uiteengezet in welk opzicht het gelijkheidsbeginsel door de bestreden wet zou worden geschonden : de verzoekende partijen geven niet aan welke categorieën van personen moeten worden vergeleken, hoe de aangevochten wet een verschil in behandeling invoert en waarom dat verschil in behandeling onverantwoord zou zijn. Daarnaast gaan de verzoekende partijen uit van een hypothetische vaststelling, in die zin dat er slechts een risico op discriminatie zou zijn tussen verschillende gemeenten. Bovendien is dat onderdeel van het enige middel niet gericht tegen de aangevochten wet zelf, maar wel tegen de toepassing die de provinciegouverneurs ervan zouden kunnen maken.

Ook de vaststelling dat de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, in samenhang met algemene rechtsbeginselen, kan, volgens de Ministerraad, niet tot een andere conclusie leiden. Immers, het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks te toetsen aan de algemene rechtsbeginselen.

A.2.3.2. Voor zover het Hof toch tot de ontvankelijkheid van dat onderdeel zou besluiten, voert de Ministerraad aan dat het onderdeel ongegrond is. De aan de provinciegouverneur toegekende bevoegdheid is pertinent en proportioneel, gelet op de doelstellingen van de wetgever. Bovendien is de bevoegdheid van de provinciegouverneur begrensd, zodat er tevens geen sprake kan zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.2.4. Als laatste punt merkt de Ministerraad op dat de vermeende schending van het beginsel van niet-retroactiviteit niet kan worden aangenomen. Er is geen sprake van enige retroactiviteit of van andere vormen van temporele werking, zodat er ook geen sprake kan zijn van enige rechtsonzekerheid. De onmiddellijke inwerkingtreding van een norm vormt op zich geen onverenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel.

Ook de verzoekende partijen lijken dit te erkennen, aangezien zij de aangeklaagde retroactieve werking niet afleiden uit de bestreden wet, maar wel uit de mogelijke toepassing ervan door de administratieve overheid. Bovendien steunt dat onderdeel van het enige middel op de loutere vrees dat de administratieve overheden zouden kunnen pogen aan de bestreden bepaling retroactieve werking te verlenen, zodat hier opnieuw sprake is van een louter hypothetisch nadeel.

A.3.1. De verzoekende partijen antwoorden dat de door de Ministerraad vermelde omzendbrief van 4 maart 2013 enkel een aantal richtlijnen geeft inzake de toepassingsmodaliteiten van het gewijzigde artikel 10, § 3, van de wet betreffende de civiele bescherming, maar zelf geen nadere invulling geeft van de criteria. De omzendbrief preciseert niet het gewicht van de hoofdcriteria, niet het gewicht van de mogelijke secundaire criteria en niet de wijze waarop een en ander verwerkt moet worden in een concrete berekeningsformule. Ingevolge die onduidelijkheid werken de provinciegouverneurs nog steeds met voorschotten, waarbij de concrete berekeningen zullen worden gemaakt « zodra de nieuwe wetgeving er is ».

A.3.2. Vervolgens merken de verzoekende partijen op dat de ontvankelijkheid van het middel niet kan worden betwist omdat het enige middel als één samenhangend geheel dient te worden beschouwd, en niet als twee onderdelen van één middel. De schending van het wettigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 162 van de Grondwet, impliceert een schending van het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel en derhalve een inbreuk op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De gemeenten aangewezen als groepscentrum van categorie Z kunnen door de aangevochten wetsbepalingen op basis van ondoorzichtige criteria onevenredige financiële lasten worden opgelegd, te weten een financiële bijdrage bovenop de kosten ter financiering van het eigen Z-korps, terwijl de overige gemeenten inzake brandbeveiliging allen bijdragen ontvangen (de centra met brandweerkorpsen categorie X en Y) of bijdragen betalen zonder zelf een eigen brandweerdienst te moeten financieren (de beschermde gemeenten).

A.3.3. De argumenten van de Ministerraad aangaande de mogelijke schending van artikel 162 van de Grondwet zijn reeds weerlegd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 en door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. 51.554/2 van 9 juli 2012 bij het ontwerp dat heeft geleid tot de bestreden wetsbepalingen.

A.3.4. Het door de Ministerraad geciteerde arrest nr. 174/2006 van het Hof is ter zake niet relevant, omdat in dat arrest de schending van artikel 170 van de Grondwet werd verworpen om de enkele reden dat het aandeel van de gemeente-groepscentrum geen belasting vormt in de zin van artikel 170 van de Grondwet. Daarnaast heeft het Hof geconstateerd dat het enkele feit dat de bijdrage van de beschermde gemeenten vastgesteld wordt in de wet zelf, als zodanig geen schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel. Derhalve heeft het Hof zich in het arrest nr. 174/2006 niet uitgesproken over de thans aangevoerde schending van het wettigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 162 van de Grondwet. Er kan derhalve niet worden gesteld dat het Hof is afgeweken van het principe dat de wet zelf de essentiële elementen van de regelgeving inzake de bijdrage in de gemeentelijke financiering van brandweerkosten moet regelen en nauwkeurig de criteria moet vastleggen die toelaten op objectieve en voldoende voorzienbare wijze te bepalen hoe het aandeel van de gemeente-groepscentrum zal worden berekend.

A.3.5. Aangaande de mogelijke schending van het beginsel van de niet-retroactiviteit, stellen de verzoekende partijen vast dat de Ministerraad uitdrukkelijk de terugwerkende kracht van de bestreden bepalingen ontkent. Dienaangaande merken de verzoekende partijen op dat het zou zijn aangewezen dat de bevoegde minister in dezelfde zin de provinciegouverneurs zou informeren en instrueren, want die blijven staande houden dat krachtens de gewijzigde wettelijke bepalingen een berekeningsmethode zal worden uitgewerkt om voor de verstreken dienstjaren bijdragen in rekening te brengen aan de gemeenten-groepscentra.

A.4.1. Wat betreft de mogelijke onontvankelijkheid van het tweede onderdeel van het enige middel merkt de Ministerraad op dat de vermeende schending van artikel 162 van de Grondwet niet noodzakelijk een schending impliceert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De omstandigheid dat de verzoekende partijen zich beroepen op die vermeende schending ontslaat hen niet van de verplichting om, wanneer zij zich tevens beroepen op een vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel, met toepassing van artikel 6 van de

bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, uiteen te zetten in welk opzicht het gelijkheidsbeginsel door de aangevochten wet zouden zijn geschonden.

De opmerking van de verzoekende partijen betreffende de onevenredige financiële lasten voor de gemeenten die zijn aangewezen als groepscentrum van categorie Z, in vergelijking met de gemeenten die zijn aangewezen als groepscentrum van categorie X en Y, dan wel beschermde gemeenten, is, volgens de Ministerraad laattijdig. Het verzoekschrift dient zelf een uiteenzetting van de feiten en de middelen te bevatten, zodat een middel dat voor het eerst is uitgewerkt in de memorie van antwoord, laattijdig is.

Als laatste punt merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen niets verklaard hebben aangaande het mogelijke louter hypothetische karakter van het onderdeel van het middel.

A.4.2. Aangaande de mogelijke schending van het wettigheidsbeginsel, herhaalt de Ministerraad dat niet kan worden aanvaard dat de bevoegdheid van de provinciegouverneur onbepaald is, zodat de bestreden regeling redelijk verantwoord is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstelling.

A.4.3. Als laatste element stelt de Ministerraad vast dat het principe dat de gemeenten een jaarlijkse bijdrage moeten leveren voor de brandweerkosten en het principe dat de gouverneur die bijdrage vaststelt, niet is gewijzigd door de wet van 14 januari 2013. Geen enkele gemeente kan dus beweren dat er geen bijdragen meer zouden moeten worden geleverd voor de periode van 2006 tot de inwerkingtreding van de nieuwe wetswijziging. De beslissingen die de gouverneurs nemen na de inwerkingtreding van de wet van 14 januari 2013 zijn wel onderworpen aan de nieuwe regeling. De gouverneurs zullen inderdaad beslissingen nemen die betrekking hebben op de kosten van 2006 tot 2013 en die beslissingen zullen worden getoetst aan het gewijzigde artikel 10 van de wet betreffende de civiele bescherming. De gouverneurs waren in die periode in de onmogelijkheid om een geldige beslissing te nemen, aangezien de rechtsgrond verdwenen was; die benadering vindt ook steun in het arrest van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nr. 209.196 van 24 november 2010.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 2 van de wet van 14 januari 2013, waarbij artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming wordt gewijzigd. Die laatstvermelde bepaling maakt deel uit van hoofdstuk II van de wet, dat betrekking heeft op de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten.

B.1.2. Artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 bepaalt :

« In artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, vervangen bij de wet van 20 juli 2005, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 2, 2°, eerste lid, worden de letters a) en b) vervangen door wat volgt :

‘ a) het globaal kadastraal inkomen van elke gemeente op 1 januari van het jaar waarin de kosten werden gemaakt;

b) het bevolkingscijfer van elke gemeente op 1 januari van het jaar waarin de kosten werden gemaakt, zoals blijkt uit de laatste officiële opgave van het bevolkingscijfer gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*; ’;

2° paragraaf 2, 3° wordt opgeheven;

3° in § 2, 4°, eerste lid en 5°, eerste lid, worden de woorden ‘ uit de punten 2° en 3° ’ vervangen door de woorden ‘ uit punt 2° ’;

4° in § 2, 4°, wordt het derde lid opgeheven;

5° in § 3, eerste lid, worden de woorden : ‘ rekening houdend met de lokale en regionale omstandigheden ’ vervangen door de woorden ‘ in functie van de lokale en regionale omstandigheden rekening houdend met, hoofdzakelijk, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen ’;

6° in § 3, tweede lid, worden de woorden ‘ binnen zestig dagen ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ beschikt de gouverneur ’ en de woorden ‘ en brengt hij zijn beslissing ter kennis van de gemeenteraad ’;

7° in § 3, wordt het derde lid opgeheven;

8° in § 4, 2°, eerste lid, worden de woorden ‘ op basis van de definitieve bijdrage welke het vorige jaar werd betaald ’ vervangen door de woorden ‘ op basis van de laatste definitief betaalde bijdrage ’;

9° in § 4, 3°, vierde lid, worden de woorden ‘ binnen zestig dagen ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ beschikt de gouverneur ’ en de woorden ‘ en brengt hij zijn beslissingen ter kennis van de gemeenteraad ’;

10° in § 5, worden de woorden ‘ 3°, tweede lid, ’ opgeheven ».

B.1.3. Hoewel het beroep betrekking heeft op artikel 2 van de wet van 14 januari 2013, blijkt uit het verzoekschrift dat, in werkelijkheid, enkel de vernietiging van het 4°, het 5° en het 7° van dat artikel wordt beoogd, in zoverre zij artikel 10, §§ 2 en 3, van de wet van 31 december 1963 hebben gewijzigd. Het Hof beperkt bijgevolg zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.1.4. Vóór de wijziging ervan bij de wet van 14 januari 2013, luidde artikel 10, §§ 2 en 3, van de wet van 31 december 1963 :

« § 2. In afwijking van artikel 256 van de nieuwe gemeentewet, [wordt] de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage verschuldigd door de gemeenten [...] door de gouverneur, na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden vastgesteld als volgt :



1° De kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra worden, per provincie, en per categorieën X, Y en Z, omgeslagen over de gemeenten die deel uitmaken van een gewestelijke groep en bediend worden door de brandweerdienst van de gemeente-groepscentrum.

2° De jaarlijkse bijdrage verschuldigd door de gemeenten wordt vastgesteld op de grondslag van :

- a) het jongste kadastraal gebouwd en ongebouwd inkomen van elke gemeente;
- b) het bevolkingscijfer van elke gemeente;

c) de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra van de provincie; die kosten worden vastgesteld op grond van de tijdens het vorige jaar door die diensten gedragen werkelijke kosten, met inbegrip van de kosten voor intresten en aflossingen van leningen.

Op het kadastraal inkomen en op het bevolkingscijfer van de gemeenten waar een vooruitgeschoven post gevestigd is, kan door de gouverneur een coëfficiënt groter dan 1 toegepast worden.

Mogen niet meegerekend worden bij het vaststellen van de in aanmerking komende kosten :

a) de tegemoetkomingen door het Rijk verleend voor de aankoop van materieel en de uitvoering van werken, zomede eventueel de installatie- en werkingskosten van de centra van het eenvormig oproepstelsel, welke voor de Staat ten laste genomen worden;

b) de financiële lasten betreffende de pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten met uitzondering van het aandeel van de werkgever in de bijdrage aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten of het overeenstemmend percentage wanneer de gemeente-gewestelijk groepscentrum zelf haar pensioenkas beheert;

c) de uitgaven welke uiteraard uitsluitend ten laste komen van de gewestelijke groepcentrumgemeente.

3° Het beroepspersoneel van de brandweerdiensten van de categorieën Y en Z, dat meegerekend mag worden voor het bepalen van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepcentra mag niet meer dan 10 % uitgaan boven het minimum beroepspersoneel zoals door de Koning vastgesteld.

De gouverneur kan echter, wegens regionale of lokale omstandigheden, één of meer van die gemeenten machtigen de kosten in verband met het beroepspersoneel boven de in het eerste lid gestelde norm, geheel of gedeeltelijk in rekening te brengen.

De Koning legt de normen vast die de gouverneur moet toepassen voor het bepalen van deze kosten.

4° De in aanmerking komende kosten van de gemeente-gewestelijk groepscentrum van categorie Z, zoals zij voortvloeien uit de punten 2° en 3°, worden verhoogd met een forfaitaire som welke niet boven de 25 % van de kosten mag uitgaan en bestemd is tot dekking van de eventuele interventies ter versterking van de centra X en Y.

De gouverneur stelt de forfaitaire som vast.

De Koning legt de normen vast, die de gouverneur moet toepassen voor het bepalen van deze forfaitaire som.

5° De in aanmerking komende kosten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra van de categorieën X en Y, zoals zij voortvloeien uit de punten 2° en 3°, worden verminderd met een bedrag gelijk aan het totaal van de forfaitaire sommen vastgesteld bij toepassing van het punt 4°.

De gouverneur slaat dat bedrag om over al de gemeenten-groepscentra van categorieën X en Y.

§ 3. In afwijking van artikel 256 van de nieuwe gemeentewet, neemt de gemeentecentrum van een gewestelijke groep deel in een aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten, vastgesteld door de gouverneur rekening houdend met de lokale en regionale omstandigheden.

De gouverneur geeft aan elke gemeente kennis van het aandeel dat te haren laste komt, en verzoekt haar binnen zestig dagen advies uit te brengen. Het gunstig advies of de ontstentenis van advies vanwege de gemeenteraad geldt als akkoord met de opnemings van de verschuldigde som van een rekening welke bij een financiële instelling op naam van de gemeente is geopend. Bij ongunstig advies van de gemeenteraad, beschikt de gouverneur en brengt hij zijn beslissingen ter kennis van de gemeenteraad. Wanneer, binnen veertig dagen na de notificatie, de gemeenteraad weigert of verzuimt deze laatste beslissing op te volgen, wordt de opnemings verricht overeenkomstig artikel 11, derde lid.

De Koning legt de normen vast, die de gouverneur moet toepassen voor het bepalen van het aandeel ».

B.1.5. Sinds de bestreden wetwijziging luidt artikel 10, §§ 2 en 3, van de wet van 31 december 1963 :

« § 2. In afwijking van artikel 256 van de nieuwe gemeentewet, [wordt] de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage verschuldigd door de gemeenten [...] door de gouverneur, na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden vastgesteld als volgt :

1° De kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra worden, per provincie, en per categorieën X, Y en Z, omgeslagen over de gemeenten die deel uitmaken van een gewestelijke groep en bediend worden door de brandweerdienst van de gemeente-groepscentrum.

2° De jaarlijkse bijdrage verschuldigd door de gemeenten wordt vastgesteld op de grondslag van :

a) het globaal kadastraal inkomen van elke gemeente op 1 januari van het jaar waarin de kosten werden gemaakt;

b) het bevolkingscijfer van elke gemeente op 1 januari van het jaar waarin de kosten werden gemaakt, zoals blijkt uit de laatste officiële opgave van het bevolkingscijfer gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*;

c) de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra van de provincie; die kosten worden vastgesteld op grond van de tijdens het vorige jaar door die diensten gedragen werkelijke kosten, met inbegrip van de kosten voor intresten en aflossingen van leningen.

Op het kadastraal inkomen en op het bevolkingscijfer van de gemeenten waar een vooruitgeschoven post gevestigd is, kan door de gouverneur een coëfficiënt groter dan 1 toegepast worden.

Mogen niet meegerekend worden bij het vaststellen van de in aanmerking komende kosten :

a) de tegemoetkomingen door het Rijk verleend voor de aankoop van materieel en de uitvoering van werken, zomede eventueel de installatie- en werkingskosten van de centra van het eenvormig oproepstelsel, welke voor de Staat ten laste genomen worden;

b) de financiële lasten betreffende de pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten met uitzondering van het aandeel van de werkgever in de bijdrage aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten of het overeenstemmend percentage wanneer de gemeente-gewestelijk groepscentrum zelf haar pensioenkas beheert;

c) de uitgaven welke uiteraard uitsluitend ten laste komen van de gewestelijke groepcentrumgemeente.

3° [...]

4° De in aanmerking komende kosten van de gemeente-gewestelijk groepscentrum van categorie Z, zoals zij voortvloeien uit punt 2°, worden verhoogd met een forfaitaire som welke niet boven de 25 % van de kosten mag uitgaan en bestemd is tot dekking van de eventuele interventies ter versterking van de centra X en Y.

De gouverneur stelt de forfaitaire som vast.

5° De in aanmerking komende kosten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra van de categorieën X en Y, zoals zij voortvloeien uit punt 2°, worden verminderd met een bedrag gelijk aan het totaal van de forfaitaire sommen vastgesteld bij toepassing van het punt 4°.

De gouverneur slaat dat bedrag om over al de gemeenten-groepscentra van categorieën X en Y.

§ 3. In afwijking van artikel 256 van de nieuwe gemeentewet, neemt de gemeentecentrum van een gewestelijke groep deel in een aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten, vastgesteld door de gouverneur in functie van de lokale en regionale omstandigheden rekening houdend met, hoofdzakelijk, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen.

De gouverneur geeft aan elke gemeente kennis van het aandeel dat te haren laste komt, en verzoekt haar binnen zestig dagen advies uit te brengen. Het gunstig advies of de ontstentenis van advies vanwege de gemeenteraad geldt als akkoord met de opneming van de verschuldigde som van een rekening welke bij een financiële instelling op naam van de gemeente is geopend. Bij ongunstig advies van de gemeenteraad, beschikt de gouverneur binnen zestig dagen en brengt hij zijn beslissingen ter kennis van de gemeenteraad. Wanneer, binnen veertig dagen na de notificatie, de gemeenteraad weigert of verzuimt deze laatste beslissing op te volgen, wordt de opneming verricht overeenkomstig artikel 11, derde lid ».

### *Ten gronde*

B.2.1. Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 regelt, met het oog op de algemene organisatie van de brandweerdiensten, de indeling van de gemeenten van iedere provincie in gewestelijke groepen van categorie X, Y en Z. De provinciegouverneur bepaalt binnen elke gewestelijke groep de gemeente die er het groepscentrum van vormt (« gemeentegroepscentrum »). Die gemeente is ertoe verplicht over een brandweerdienst met het nodige personeel en materiaal te beschikken. De overige gemeenten van de gewestelijke groep zijn ertoe gehouden hetzij een eigen brandweerdienst te behouden of op te richten, hetzij een beroep te doen op de brandweerdienst van de gemeente-groepscentrum, mits betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage. Artikel 10 van de wet regelt tevens de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen de gemeenten die als groepscentrum fungeren en de gemeenten die over geen eigen brandweerdienst beschikken (de zogenaamde « beschermde gemeenten ») en bepaalt welke kosten daarbij in aanmerking komen.

B.2.2. De verzoekende partijen zijn gemeenten-groepscentra behorende tot categorie Z. Hun bezwaren hebben betrekking op de wijze waarop de kosten van de brandweerdienst van een gemeente die als groepscentrum fungeert - de zogenaamde « in aanmerking komende kosten » - worden verhoogd met een forfaitaire som (artikel 10, § 2, 4<sup>o</sup>) en op het bepalen van het aandeel in die kosten dat door die gemeente zelf moet worden gedragen (artikel 10, § 3).

B.3. Het enige middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepaling dat zij de provinciegouverneur met terugwerkende kracht een te ruime delegatie zou verlenen bij het bepalen van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-groepscentra en van het aandeel daarin dat ten laste komt van die gemeenten.

*Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft*

B.4.1. Volgens de Ministerraad is het tweede onderdeel van het enige middel onontvankelijk omdat op geen enkele manier wordt uiteengezet welke categorieën van personen met elkaar worden vergeleken. Ook zou er slechts sprake zijn van een risico van discriminatie, en zouden de bezwaren niet zijn gericht tegen de bestreden bepaling, maar tegen de eventuele toepassing ervan door de provinciegouverneurs.

B.4.2. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsartikelen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere rechtsonderhorigen onverminderd geldt. Bijgevolg is het tweede onderdeel van het enige middel ontvankelijk.

*Wat het wettigheidsbeginsel betreft*

B.5.1. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de bestreden bepaling heeft geleid, beoogt de wetgever de beginselen over te nemen van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 « tot vaststelling van de normen voor de bepaling van de in aanmerking komende kosten en het aandeel, bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming », dat is vernietigd door het arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 van de Raad van State (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2457/001, p. 4). Aldus wil de wetgever aan het optreden van de gouverneurs een

wettelijke basis geven die hen moet toelaten over te gaan tot de definitieve regularisatie van de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten onder de gemeenten-groepscentra en de beschermde gemeenten (*ibid.*, p. 4). In de memorie van toelichting werd tevens gepreciseerd :

« Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State betreffende het voorontwerp van wet, wordt het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op de beslissingen van de provinciegouverneur behouden.

Dit ontwerp verplicht de provinciegouverneur om, wanneer hij de bijdrage van de gemeenten-groepscentra vastlegt, rekening te houden met twee objectieve criteria : de bevolking en het kadastraal inkomen. Dit ontwerp verduidelijkt dat deze twee criteria als de belangrijkste in aanmerking moeten worden genomen. De gouverneur kan dus, in functie van de gewestelijke en lokale omstandigheden, zoals de aanwezigheid van specifieke risico's, andere objectieve criteria in aanmerking nemen. Deze andere objectieve criteria kunnen echter slechts bijkomstig tussenkomen bij de bepaling van de bijdrage. Deze bakens die vermeld zijn in de wet, waarbij nog de verplichting komt voor de gouverneur om zijn beslissing formeel te motiveren, en de verplichting om vooraf het advies van de bij de beslissing betrokken gemeenteraad in te winnen, volstaan om aan te nemen dat de individuele beslissingsmacht die aan de gouverneur gegeven wordt, voldoende afgebakend is door de wet.

Bovendien is de naleving van al deze bakens en verplichtingen die opgelegd worden aan de gouverneur ook het voorwerp van een controle in het kader van het goedkeuringstoezicht door de minister van Binnenlandse Zaken » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.5.2. Bij de bespreking van het wetsontwerp in de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers merkten verscheidene leden op dat de provinciegouverneurs « een zeer ruime appreciatiebevoegdheid » krijgen (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2457/002, pp. 5 en 6). Daarop antwoordde de minister

« dat het wetsontwerp slechts een tijdelijke oplossing beoogt, in afwachting van de inwerkingtreding van de hervorming van de hulpverleningszones in 2014.

Het is correct dat het goedkeuringstoezicht door de minister van Binnenlandse Zaken werd behouden als gevolg van de opmerking van de Raad van State. Het behoud van het toezicht biedt een goede waarborg op de uitoefening van de bevoegdheden van de gouverneur. In geval van problemen kan een gemeente een klacht indienen, waarna de minister van Binnenlandse Zaken haar voogdijtaak op zich neemt. Bovendien werden geen bezwaren ontvangen over de voorliggende regeling. Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de *Union des Villes et Communes de Wallonie* (UVCW) en de provinciegouverneurs hebben een positief advies uitgebracht. Het wetsontwerp voert met het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen ook twee objectieve criteria in. De minister toont zich bereid om in een richtlijn bijkomende criteria op te nemen. Ten slotte is de provinciegouverneur verplicht om zijn beslissing te motiveren. Al deze elementen hebben tot gevolg dat een gouverneur de toegekende bevoegdheid veeleer in een strak kader zal uitoefenen.

De minister is er van overtuigd dat de gouverneurs de toegekende bevoegdheid met de nodige wijsheid en in het algemeen belang zullen uitoefenen. Bovendien kan een abstracte federale norm nooit elke specificiteit van mogelijke problemen op het terrein voorzien of opvangen. Een zekere appreciatiebevoegdheid en soepelheid bij het invullen van de taak zijn dan ook aangewezen » (*ibid.*, p. 8).

B.5.3. Ondervraagd over het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op de gouverneurs, verklaarde de minister dat

« er in het oorspronkelijke ontwerp van wet geen sprake was van enige vorm van toezicht. Dit toezicht werd opnieuw ingevoerd naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, die vreesde voor eventuele ontsporingen in dat verband. Het gaat om een opportuniteitstoezicht, dat enkel betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit dat moet worden genomen en op de verdelingscriteria die hierin zullen worden vastgesteld » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-1886/2, pp. 4-5).

B.5.4. Nog in de Senaat ondervroeg een lid de minister over de door de gouverneur te hanteren criteria bij het vaststellen van het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de gemeente-centrum :

« Een tweede opmerking betreft een vorm van *flou artistique* over de toepasselijke marginale criteria. Bevolking en kadastraal inkomen zijn meetbare en objectieve gegevens. Daarnaast stelt de minister dat een rondzendbrief andere criteria zal bepalen, zoals de aanwezigheid van autowegen, luchthavens, industriezones enz. Hoe gaat dit concreet bepaald worden in de rondzendbrief ? » (*ibid.*, p. 5).

De minister antwoordde dat

« de verschillende betrokken partijen, zowel de Vlaamse als de Waalse vereniging van steden en gemeenten, vroegen dat de gouverneur over een beperkte beslissingsbevoegdheid zou kunnen beschikken om een antwoord te kunnen geven op specifieke lokale problemen. De autonomie van de gouverneur zal in overleg met hen worden opgenomen in een circulaire. In deze rondzendbrief zullen ook andere criteria worden opgenomen, naast de bevolking en het kadastraal inkomen. Op die manier wordt een kader vastgelegd dat aan de verschillende opmerkingen van de Raad van State zal tegemoet komen » (*ibid.*).

B.6.1. De organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten valt onder het toepassingsgebied van artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet. Die bepaling luidt :

« De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

[...]

3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen ».

B.6.2. De voormelde grondwetsbepaling gaat niet zover dat ze de bevoegde wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de gemeentelijke instellingen zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.7. Het bij de bestreden bepaling gewijzigde artikel 10, § 2, 4°, en § 3, van de wet van 31 december 1963 verleent aan de provinciegouverneur de bevoegdheid om een forfaitaire som te bepalen waarmee de in aanmerking komende kosten van de gemeente-gewestelijk groepscentrum van categorie Z worden verhoogd, en om het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum, vast te stellen.

B.8.1. De bestreden bepaling verleent de gouverneur geen reglementaire bevoegdheid maar kent hem een individuele beslissingsbevoegdheid toe waarbij hij een evenwicht dient na te streven tussen het belang van de beschermde gemeenten en de gemeenten-groepscentra.

Een dergelijke toewijzing van individuele beslissingsbevoegdheid aan een provinciegouverneur door de wet komt niet neer op een delegatie van regelgevende bevoegdheid. Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet staat niet eraan in de weg dat aan een provinciegouverneur de beslissingsbevoegdheid wordt toegekend om een forfaitaire som te bepalen waarmee de in aanmerking komende kosten van de gemeentengewestelijke groepscentra van categorie Z worden verhoogd, en om het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeenten-groepscentra, vast te stellen.



B.8.2. Het Hof dient evenwel na te gaan of die individuele beslissingsbevoegdheid niet van die aard is dat ze verder gaat dan hetgeen in B.6.2 is vermeld.

B.9.1. Wat de forfaitaire som betreft waarmee de in aanmerking komende kosten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra worden verhoogd, bepaalt artikel 10, § 2, 4<sup>o</sup>, van de wet van 31 december 1963 dat de forfaitaire som die de gouverneur vaststelt niet hoger mag zijn dan de 25 pct. van de in aanmerking komende kosten, zoals zij voortvloeien uit artikel 10, § 2, 2<sup>o</sup>, van diezelfde wet.

B.9.2. De in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijke groepscentra worden vastgesteld op grond van de tijdens het vorige jaar door die diensten gedragen werkelijke kosten (artikel 10, § 2, 2<sup>o</sup>, c), van de wet van 31 december 1963). De forfaitaire som waarmee de gouverneur die kosten mag verhogen, is bestemd ter dekking van de interventies van de brandweerdiensten van de categorieën X en Y, wanneer zij het optreden van de brandweerdiensten van de categorie Z dienden te versterken.

B.9.3. Bijgevolg bepaalt artikel 10, § 2, 4<sup>o</sup>, van de wet van 31 december 1963, ook na de opheffing van het derde lid van die bepaling bij het bestreden artikel 2, 4<sup>o</sup>, zowel het percentage aan de hand waarvan het maximum van de forfaitaire som wordt vastgesteld, als de grondslag waarop dat percentage wordt toegepast en het criterium aan de hand waarvan de gouverneur de forfaitaire som dient vast te stellen, namelijk de kosten van de interventies van de brandweerdiensten van de categorieën X en Y ter versterking van de brandweerdiensten van de categorie Z.

B.10.1. Het bij de bestreden bepaling gewijzigde artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963 verleent aan de provinciegouverneur de bevoegdheid om het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum, te bepalen « in functie van de lokale en regionale omstandigheden rekening houdend met, hoofdzakelijk het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen ».

B.10.2. Door de bestreden bepaling wordt de gouverneur ertoe verplicht om bij het vaststellen van het aandeel van de in aanmerking komende kosten dat door de gemeenten-groepscentra moet worden gedragen, hoofdzakelijk rekening te houden met twee objectieve criteria, namelijk het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen. Enkel bijkomstig kan de

provinciegouverneur nog andere criteria hanteren. Die andere criteria kunnen bijgevolg nooit zwaarder wegen dan het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen, en kunnen hoe dan ook die criteria niet volledig vervangen. Ze dienen bovendien verband te houden met de lokale en regionale omstandigheden. De gouverneur dient bijgevolg de keuze van de criteria die hij hanteert bij het vaststellen van het aandeel van de in aanmerking komende kosten dat door de gemeenten-groepscentra moet worden gedragen, en de verhouding tussen de gehanteerde criteria te verantwoorden.

B.11. De gouverneur dient zijn beslissing te motiveren en kan de forfaitaire som en het aandeel van de in aanmerking komende kosten slechts vaststellen na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden (artikel 10, § 2, eerste lid, van de wet van 31 december 1963). Vóór de opnemings van de verschuldigde bedragen worden de door de gouverneur genomen beslissingen ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 10, § 5, van de wet van 31 december 1963), zodat die beslissingen worden gecontroleerd door een orgaan dat politieke verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van een democratisch verkozen vergadering. Ten slotte kan tegen de beslissingen van de gouverneur een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld bij de Raad van State.

B.12. Ofschoon het vaststellen van de forfaitaire som en van het aandeel van de in aanmerking komende kosten door de gouverneur te zijnen aanzien een beoordelingsbevoegdheid met zich meebrengt, is die niet onverenigbaar met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, vermits artikel 10, § 2, 4°, en § 3, van de wet van 31 december 1963, in zijn geheel gelezen, op voldoende duidelijke wijze de grenzen aangeeft binnen welke de gouverneur zijn bevoegdheid dient uit te oefenen. Uit die bepalingen kan evenmin worden afgeleid dat de wetgever de gouverneur zou hebben toegestaan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te miskennen. De bevoegde rechter zal in elk afzonderlijk geval oordelen of de gouverneur de bevoegdheid die hem is verleend overeenkomstig de wet uitoefent zodat aan de betrokkenen een afdoende rechtsbescherming wordt geboden.

*Wat het rechtszekerheidsbeginsel betreft*

B.13. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden bepaling, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, met terugwerkende kracht in werking is getreden, aangezien het de bedoeling zou zijn dat de bestreden bepaling de basis vormt voor de regularisatie van de situaties uit het verleden, dient te worden vastgesteld dat geen van het gemeen recht afwijkende inwerkingtreddingsbepaling is opgenomen in de wet van 14 januari 2013, zodat de bestreden bepaling in werking is getreden tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

B.14. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen