

Rolnummer 6105
Arrest nr. 5/2016 van 14 januari 2016

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 23 van de wet van 19 april 2014 « tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid », ingesteld door de stad Andenne.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 november 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 december 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 23 van de wet van 19 april 2014 « tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 juli 2014) door de stad Andenne, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij 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 14 oktober 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 14 oktober 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 november 2015.

Op de openbare terechtzitting van 18 november 2015 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. N. Fortemps, tevens *loco* Mr. J. Bourtembourg, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. N. Bonbled, 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij meent belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden bepaling omdat zij behoort tot de gemeenten van de hulpverleningszone « NAGE », waardoor haar situatie kan worden aangetast door de vaststelling van de dotatie van elke gemeente van de zone, in voorkomend geval opgemaakt door de provinciegouverneur.

A.2.1. Die partij leidt een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid.

A.2.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het eerste middel, in zoverre het ertoe strekt de bestreden bepaling rechtstreeks te laten toetsen aan artikel 162 van de Grondwet. Hij is eveneens van mening dat dat middel niet ontvankelijk is in zoverre het de schending van het beginsel van rechtszekerheid aanvoert, daar de verzoekende partij niet zou uiteenzetten hoe dat beginsel door de bestreden bepaling zou zijn geschonden.

A.2.3. De verzoekende partij is daarentegen van mening dat het middel ontvankelijk is. Zij voert aan dat het Hof bevoegd is om een bepaling tot regeling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht af te keuren wanneer die bepaling in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels of wanneer de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering ontzegt. Zij merkt overigens op dat, wanneer de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen of met algemene rechtsbeginselen, het middel inhoudt dat een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de rechtzoekenden aan wie de in het geding zijnde waarborg wordt ontzegd en de anderen. De verzoekende partij voert voorts aan dat het middel vanzelfsprekend is afgeleid uit een combinatie van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet en dat het het mogelijk maakt te begrijpen in welke zin het beginsel van rechtszekerheid is geschonden, vermits de bestreden bepaling wordt verweten een te grote bewegingsruimte aan de provinciegouverneur te laten.

A.3.1. In een eerste onderdeel van haar middel bekritiseert de verzoekende partij dat de wetgever de weging van de criteria die in aanmerking moeten worden genomen voor de vaststelling, door de gouverneur, van de dotatie van de gemeenten aan de hulpverleningszone niet zelf heeft vastgesteld, terwijl het gaat om een wezenlijk element van de financiering van de hulpverleningszone.

A.3.2. De Ministerraad herinnert eraan, steunend op het arrest nr. 124/2014 van het Hof, dat artikel 162 van de Grondwet niet zo ver gaat dat het de bevoegde wetgever ertoe verplicht elk aspect van de gemeentelijke instellingen zelf te regelen.

Hij is van mening dat de bestreden bepaling de provinciegouverneur ertoe machtigt, wanneer geen enkel akkoord tussen de betrokken gemeenten is gesloten, de dotatie van elk ervan vast te stellen op basis van zeven objectieve, nauwkeurige en op limitatieve wijze opgesomde criteria. Hij merkt daarnaast op dat de gouverneur aan het eerste van die criteria een weging van minstens 70 pct. moet toekennen. De Ministerraad leidt hieruit af dat de bevoegdheden van de gouverneur verregaander geregeld zijn dan onder de gelding van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » en dat de wet zelf wel degelijk de weging van de in aanmerking te nemen criteria vaststelt.

De Ministerraad onderstreept, waarbij hij andermaal verwijst naar het arrest nr. 124/2014, dat de beslissing van de gouverneur dient te worden gemotiveerd en dat die beslissing kan worden betwist door middel van een administratief beroep bij de minister van Binnenlandse Zaken, zodat zij kan worden gecontroleerd door een orgaan met een politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van een democratisch verkozen vergadering, alsook door middel van een juridictioneel beroep bij de Raad van State, zodat een rechter kan nagaan of de aldus aan de provinciegouverneur toegekende bevoegdheid op wettige wijze is uitgeoefend.

A.3.3. De verzoekende partij voert aan dat in de parlementaire voorbereiding niet wordt uitgelegd wat het doel van de in de bestreden bepaling vervatte machtiging is. Zij onderstreept voorts dat de in die bepaling naar voren gebrachte criteria onvoldoende nauwkeurig zijn, vermits de wetgever niet definieert wat hij verstaat onder « risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente », « gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente », of nog, « financiële draagkracht van de gemeente ». Zij is van mening dat de omzendbrief van de

minister van Binnenlandse Zaken van 16 augustus 2014 die onnauwkeurigheid bevestigt en merkt onder meer op dat het begrip « financiële draagkracht van de gemeente » daarin wordt benaderd rekening houdend met de bijdragen van de gemeenten in het systeem voor het omslaan van de kosten van de gemeentelijke brandweerdiensten, zoals het voortvloeit uit de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

De verzoekende partij is van oordeel dat die onnauwkeurigheden des te flagranter zijn wanneer men de te dezen gekozen criteria vergelijkt met het koninklijk besluit van 4 april 2014 inzake vaststelling, berekening en betaling van de federale basisdotatie voor de hulpverleningszones.

A.3.4. De verzoekende partij is voorts van mening dat de omstandigheden te dezen sterk verschillen van die van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 124/2014 van het Hof, vermits het in dat laatste geval erom ging aan de provinciegouverneur de vaststelling te delegeren van sommige van de parameters die in aanmerking worden genomen voor de bijdrage en niet de vaststelling van de bijdrage zelf, zonder dat de wetgever een weging heeft vastgesteld. Voorts wijst zij erop dat, in die zaak, de wetgever meer elementen had bepaald omtrent de bevoegdheid die aan de provinciegouverneur is gedelegeerd en dat het Hof met name, ten aanzien van de in aanmerking komende kosten van de gemeenten-groepscentra, had onderstreept dat de gouverneur zich hoofdzakelijk moest uitspreken op grond van twee objectieve criteria (het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen). Zij benadrukt ook dat de bestreden bepaling de gouverneur niet ertoe verplicht vooraf het advies van de betrokken gemeenteraden in te winnen.

A.3.5. Diezelfde partij is van mening dat de beroepen die openstaan tegen de beslissing van de gouverneur geen relevante elementen vormen, vermits, enerzijds, aangezien elke administratieve beslissing het voorwerp kan uitmaken van een jurisdictioneel beroep, in het tegenovergestelde geval zou moeten worden gesteld dat elke delegatie in beginsel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel en, anderzijds, de controle die de Raad van State uitoefent op de beslissing van de gouverneur beperkt zal zijn tot de kennelijke beoordelingsvergingssing.

A.3.6. De Ministerraad is van mening dat de wetgever het nagestreefde doel heeft aangegeven door, in de parlementaire voorbereiding, te onderstrepen dat een beoordelingsruimte moest worden gelaten aan de provinciegouverneurs, teneinde de nadelige gevolgen van een uitsluitend op federaal niveau vastgestelde reglementering te voorkomen. Voor het overige merkt de Ministerraad op dat de graad van nauwkeurigheid van een koninklijk besluit kan verschillen van die welke is vereist voor een wetgevende handeling, en is hij van mening dat het arrest nr. 124/2014 voldoende gelijkenissen vertoont opdat de lering ervan te dezen kan worden omgezet. Hij betwist ten slotte dat de controle van de Raad van State zeer marginaal zou zijn, vermits, volgens de rechtspraak van het Hof, de Raad van State een grondige controle uitoefent. De Ministerraad merkt ten slotte op dat de verzoekende partij eveneens beschikt over de mogelijkheid om inzake burgerlijke aansprakelijkheid tegen de Staat op te treden voor de fout die de provinciegouverneur eventueel heeft begaan.

A.4.1. In een tweede onderdeel van haar middel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de verplichting, voor de provinciegouverneur, om aan het criterium van de residentiële en actieve bevolking een weging van minstens 70 pct. toe te kennen, hetgeen ertoe leidt dat de gemeenten met veel inwoners en actieve personen in grotere mate moeten bijdragen tot de financiering van de hulpverleningszone, terwijl niets verantwoordt dat dat criterium dermate bevoorrecht wordt ten opzichte van de andere wegingscriteria, die evenzeer representatief zijn voor het aantal mogelijke interventies door de brandweerdiensten op het grondgebied van de gemeente, zoals de oppervlakte of de op haar grondgebied aanwezige risico's.

A.4.2. De Ministerraad is van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling berust op een objectief en relevant criterium aangezien het rechtstreeks verband houdt met het onderwerp van de maatregel, namelijk de dotatie van elke gemeente vaststellen volgens haar specifieke kenmerken in het licht van de vereisten van de civiele veiligheid, en dat het voor het overige niet aan de rechter staat om zich te mengen in kwesties van politieke opportuniteit. Hij wijst nog erop dat de verplichting om het criterium van de residentiële en actieve bevolking in aanmerking te nemen ten belope van minstens 70 pct., niet onevenredig is, vermits, enerzijds, het doorgaans de woningen en arbeidsplaatsen zijn die de grootste risico's voor interventies van de hulpdiensten vormen, in elk geval vanuit het standpunt van de frequentie ervan en, anderzijds, het criterium van de « risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente » betrekking heeft op meer gerichte risico's, zoals de aanwezigheid van gevaarlijke ondernemingen die reeds over hun eigen veiligheidsmaatregelen beschikken, hetgeen de waarschijnlijkheid van een interventie van de hulpdiensten verkleint.

A.4.3. De verzoekende partij is van mening dat de Ministerraad niet aantoont dat de verplichte weging van het criterium van de bevolking op een dergelijk niveau relevant is. Zij is van oordeel dat de maatregel des te minder verantwoord is, daar, tot dan toe, de wet de criteria van de bevolking en van het kadastraal inkomen op dezelfde wijze behandelde en dat de op het grondgebied van de gemeente aanwezige risico's zich niet beperken tot gerichte risico's, zoals de Ministerraad lijkt te beweren. De verzoekende partij verwijst in dat opzicht naar de voormelde omzendbrief van 16 augustus 2014, waarin gewag wordt gemaakt van risico's die niet zijn verbonden aan inrichtingen die reeds zouden beschikken over hun eigen veiligheidsnormen.

A.5. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het beginsel van rechtszekerheid. Zij verwijst de bestreden bepaling erin te voorzien dat de provinciegouverneur gedurende drie jaar rekening houdt met het passief van de gemeenten inzake bijdragen, zoals bedoeld in artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

A.6.1. In een eerste onderdeel van haar middel bekritiseert die partij het verschil in behandeling tussen de vroegere gemeenten-groepscentra en de gemeenten die vroeger door de eerstgenoemde werden bediend. Zij is van mening dat de vroegere gemeenten-groepscentra mogelijk door de gouverneur ertoe worden verplicht een grotere financiële tegemoetkoming te betalen dan de vroeger bediende gemeenten, wegens achterstallige bijdragen die die laatstgenoemde nog moeten betalen aan hun vroegere gemeente-groepscentrum.

De verzoekende partij ziet niet in welk doel de wetgever nastreeft, terwijl de bestreden maatregel de vroegere gemeenten-groepscentra voorschotten op bijdragen en bijdragen die hun werkelijk verschuldigd zijn voor de jaren vóór de integratie in hulpverleningszones riskeert te ontnemen, hoewel die schuldvorderingen deel uitmaken van hun vermogen. Zij is van mening dat een dergelijke aantasting van het vermogen van de vroegere gemeenten-groepscentra in strijd is met de naleving van het eigendomsrecht.

A.6.2. De Ministerraad merkt op dat de bestreden bepaling, zonder terugwerkende kracht, toelaat een overgang te verzekeren tussen het systeem voor het omslaan van de kosten onder de gelding van de wet van 31 december 1963 en de bij de bestreden wet ingevoerde regeling, en dat daarin, in die optiek, wordt verwezen naar artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963, dat met name bepaalt dat het verschil tussen de voorlopige bijdrage en de definitieve bijdrage die door de bediende gemeente verschuldigd is, naar gelang van het geval wordt betaald aan de gemeente-groepscentrum of door haar wordt terugbetaald.

De Ministerraad is van mening dat geenszins erin is voorzien uitsluitend rekening te houden met het passief van de vroegere gemeenten die door de gemeente-groepscentrum werden bediend, vermits de schuldvordering bedoeld in artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 kan toebehoren aan nu eens de gemeente-groepscentrum, dan weer de door die laatste beschermde gemeente. De Ministerraad besluit hieruit dat de bestreden bepaling niet ertoe kan leiden de vroegere gemeente-groepscentrum de schuldvordering te ontnemen waarover zij beschikte.

A.6.3. De Ministerraad voert voorts aan dat de verzoekende partij zich lijkt te vergissen wat de draagwijdte van de bestreden bepaling betreft. Hij is van mening dat de mogelijkheid, voor de gouverneur, om rekening te houden met het passief van de gemeenten niet is opgenomen onder de zeven limitatieve criteria die het mogelijk maken de gemeentelijke dotatie te bepalen. De Ministerraad is van oordeel dat pas na de vaststelling van de door elke gemeente verschuldigde bijdrage de gouverneur het eventuele passief van de gemeenten zal onderzoeken, zodat het aan elk van de gemeenten van de zone toegekende bedrag in voorkomend geval zal worden verminderd voor de vroegere gemeente-groepscentrum wegens het bestaan van een schuld van een van de gemeenten van de zone te haren aanzien.

De Ministerraad is bijgevolg van mening dat de bestreden bepaling een compensatiemechanisme uitvoert zodat de nog verschuldigde bedragen zullen worden afgetrokken van het bedrag ten laste van de gemeente die schuldeiser is en zullen worden opgeteld bij de bijdrage van de gemeente die schuldenaar is. Hij voert aan dat een dergelijk mechanisme het voordeel biedt de terugbetaling van de schuld van de gemeenten te spreiden, vermits de jaarlijkse gemeentelijke dotatie minstens wordt betaald in twaalfden, hetgeen toelaat het passief om te slaan over de twaalf maanden van het jaar.

A.6.4. De Ministerraad is voorts van mening dat artikel 16 van de Grondwet niet kan worden uitgebreid tot andere hypothesen dan de eigendomsberoving, en dat de betwiste maatregel niet zou kunnen worden gelijkgesteld met een onteigening of met eender welke eigendomsberoving. Hij merkt overigens op, ten aanzien

van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de wetgever de financiering van de hulpverleningszones wil rationaliseren, doel dat overeenstemt met het algemeen belang, en dat niets erop wijst dat de bestreden bepaling een onredelijke last voor de vroegere gemeenten-groepscentra met zich zal meebrengen.

A.6.5. De verzoekende partij betwist de interpretatie van de bestreden bepaling die door de Ministerraad wordt verdedigd, die geen steun zou vinden in de wettekst, noch in de parlementaire voorbereiding, en is van mening dat de Ministerraad een andere stelling aanvoert in het kader van de zaak nr. 6104.

De verzoekende partij merkt op dat de bestreden bepaling, op grond van de tekst zelf ervan, de vaststelling van de gemeentelijke dotatie beoogt en niet de vaststelling van het bedrag dat een of andere gemeente zou moeten betalen nadat die dotatie is vastgesteld. Zij is bovendien van mening dat de bestreden bepaling, in de interpretatie die de Ministerraad eraan geeft, niet zou kunnen worden toegepast, vermits een hulpverleningszone bestaat uit verschillende vroegere gemeenten-groepscentra en de schuld van sommige vroegere bediende gemeenten alleen betrekking zou hebben op hun vroegere gemeente-groepscentrum en niet op alle gemeenten van hun hulpverleningszone. Zij voert aan dat de betalingen die zijn gebeurd op grond van de bestreden bepaling, uitsluitend de bijdragen van de gemeenten aan de hulpverleningszone betreffen, zodat geen sprake zou kunnen zijn van enige compensatie in de zin van de artikelen 1289 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. De verzoekende partij wijst voorts erop dat de in het geding zijnde bepaling niet afwijkt van artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963, dat voorziet in nauwkeurige bepalingen ten aanzien van de betaling van de regularisatie van de bijdrage, en dat het fout is ervan uit te gaan dat de bestreden wet het de gouverneur mogelijk zou maken de terugbetaling van de schuld van de gemeenten te spreiden door af te wijken van artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963.

A.6.6. De verzoekende partij onderstreept voorts dat de bestreden bepaling verwijst naar het passief van de gemeenten inzake de bijdrage, met andere woorden naar alle schulden en lasten ter zake. De bestreden bepaling lijkt dus wel degelijk uitsluitend de bijdrageschulden te beogen die de vroegere bediende gemeenten zouden hebben ten aanzien van hun vroegere gemeente-groepscentrum.

A.6.7. De verzoekende partij is van mening dat de Ministerraad het objectieve en redelijke motief ter verantwoording van een dergelijk verschil in behandeling niet uitdrukkelijk aangeeft. Zij is in elk geval van mening dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet zou kunnen worden verantwoord door de mogelijkheid om de terugbetaling van de schuld van sommige gemeenten te spreiden, vermits de wet van 31 december 1963 ter zake regels bevat die moeten worden nageleefd. Zij wijst voorts erop dat de bestreden bepaling losstaat van elk doel van rationalisering van de financiering van de hulpverleningszones, vermits de bedragen die in het kader van de regularisatie van de bijdragen verschuldigd zijn, bedoeld zijn om de gemeenten-groepscentra en niet de hulpverleningszones mee te financieren, en dat voor de rest niet wordt ingezien hoe de bestreden maatregel een rationalisering van die vermeende financiering zou verzekeren.

A.6.8. Diezelfde partij voert ook aan dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is aan die van artikel 16 van de Grondwet en dat zij een onlosmakelijk geheel vormen. Zij merkt op dat de schuldvorderingen van de vroegere gemeenten-groepscentra eigendom vormen in de zin van die twee bepalingen en dat de vaststelling van overheidswege, door de provinciegouverneur, van de dotatie van de gemeenten aan de hulpverleningszones een inmenging vormt in het recht op het ongestoord genot van eigendom. De verzoekende partij is van mening dat die inmenging niet verantwoord is door enige rationalisering van de financiering van de hulpverleningszones en dat er op zijn minst een verbreking zou zijn van het evenwicht tussen de vereisten in verband met het nastreven van dat doel van algemeen belang en de vrijwaring van het recht op het ongestoord genot van eigendom. Zij voegt eraan toe dat de situatie des te onredelijker zou zijn daar, enerzijds, de vroegere gemeenten-groepscentra alleen instonden voor de financiering van de uitgaven van de brandweerdiensten, waarbij de betaling door de bediende gemeenten *a posteriori* gebeurde, en daar, anderzijds, in de provincie Namen, de bedragen van de definitieve bijdragen voor de jaren 2007 tot 2011 niet werden vastgesteld.

A.7.1. In een tweede onderdeel van haar middel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling onder de vroegere gemeenten-groepscentra naargelang de gouverneur de definitieve aandelen en de betaling ervan, alsook, daaruit voortvloeiend, de definitieve bedragen van de door de bediende gemeenten verschuldigde bijdragen al dan niet snel heeft vastgesteld.

A.7.2. De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partij niet preciseert hoe de bestreden bepaling een verschil in behandeling zou invoeren onder de vroegere gemeenten-groepscentra, noch welk verband zou bestaan tussen die bepaling en het « onduidelijke » criterium van onderscheid dat de verzoekende partij hanteert, namelijk het snelle optreden van de gouverneur. De Ministerraad onderstreept voorts dat de verzoekende partij de motieven niet aangeeft waarom een dergelijk verschil in behandeling discriminerend zou zijn. Hij leidt hieruit af dat dat tweede onderdeel niet ontvankelijk is.

In zijn memorie van wederantwoord merkt hij voorts op dat dat tweede onderdeel berust op een onjuiste interpretatie van de bestreden bepaling, die reeds is aangeklaagd in het antwoord van de Ministerraad op het eerste onderdeel van dat middel.

A.7.3. De verzoekende partij is van mening dat dat onderdeel van het middel ontvankelijk is en dat de Ministerraad de draagwijdte ervan heeft begrepen. Zij merkt op dat de Ministerraad het met de bestreden bepaling nagestreefde doel niet expliciet aangeeft. Zij voert voorts aan dat alleen de gemeenten-groepscentra ten aanzien waarvan de definitieve bedragen van de bijdragen met vertraging zouden zijn vastgesteld (zodat een passief wordt gecreëerd voor de bediende gemeenten) riskeren dat hun schuldvorderingen niet worden betaald. De verzoekende partij is echter van mening dat die vertraging een dergelijk verschil in behandeling niet zou kunnen verantwoorden.

- B -

B.1.1. Artikel 23 van de wet van 19 april 2014 « tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » bepaalt :

« In artikel 68 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, gewijzigd bij de wet van 21 december 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 2 wordt vervangen door wat volgt :

‘ § 2. De dotaties van de gemeenten van de zone worden jaarlijks vastgelegd door de raad op basis van een akkoord, bereikt tussen de verschillende betrokken gemeenteraden.

Het akkoord wordt bereikt ten laatste op 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is.

Voor de eerste inschrijving van de gemeentelijke dotatie kan de raad van de prezone beslissen de datum van 1 november 2014 te verdagen en ten laatste op 1 november 2015 een akkoord bereiken. ’.

2° het artikel wordt aangevuld met een § 3, luidende :

‘ § 3. Bij gebrek aan dergelijk akkoord, wordt de dotatie van elke gemeente vastgesteld door de provinciegouverneur, rekening houdende met de volgende criteria voor elke gemeente :

- de residentiële en actieve bevolking;

- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente;
- de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente;
- de financiële draagkracht van de gemeente.

Aan het criterium “ residentiële en actieve bevolking ” wordt een weging van minstens 70 % toegekend.

De gouverneur brengt elke gemeente op de hoogte van het bedrag van de gemeentelijke dotatie waarvoor hij moet instaan, dit ten laatste op 15 december van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is.

Voor de drie jaren die volgen op de integratie van de brandweerdiensten in de hulpverleningszones, houdt de gouverneur bij het bepalen van de gemeentelijke dotatie rekening met het passief van de gemeenten inzake de bijdragen bedoeld in artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

De gouverneur kan beslissen over specifieke betalingsmethoden voor de betaling van de gemeentelijke dotaties.

De gemeenteraad kan tegen de beslissing van de gouverneur beroep instellen bij de minister binnen een termijn van twintig dagen, te rekenen vanaf de dag na de kennisgeving ervan aan de gemeentelijke overheid.

De minister van Binnenlandse Zaken beslist over dit beroep binnen een termijn van veertig dagen, te rekenen vanaf de dag na de ontvangst ervan.

Ten laatste op de laatste dag van deze termijn deelt hij zijn beslissing mee aan de gouverneur, de zoneraad en de gemeenteraad.

Bij ontstentenis van een beslissing bij het verstrijken van deze termijn, wordt het beroep als verworpen beschouwd.

De beslissing aangaande het beroep geldt als inschrijving in de gemeentebegroting op 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is. ’;

3° het artikel wordt aangevuld met een § 4, luidende :

‘ § 4. De gemeente stort het bedrag van de vastgestelde gemeentelijke dotatie, met toepassing van het huidige artikel, op een op naam van de zone geopende rekening bij een financiële instelling.

Bij ontstentenis van storting binnen dertig dagen na de in § 3 bedoelde kennisgeving aan de raad, of bij het verstrijken van de beroepstermijn of de beroepsprocedure bedoeld in § 3, schrijft de gouverneur van ambtswege het verschuldigde bedrag in de begroting van de gemeente in. Dit bedrag wordt op bevel van de gouverneur overgeschreven van een door de gemeente die de som verschuldigd is geopende rekening bij een financiële instelling naar een door de schuldeisende zone geopende rekening bij een financiële instelling. ' ».

B.1.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd die bepaling als volgt verantwoord :

« Het vigerende artikel 68 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid bepaalt dat, wanneer de verschillende gemeenteraden van de gemeenten van een hulpverleningszone het niet eens worden over hun dotatie aan de zone, de Koning de nadere berekeningsregels voor die gemeentelijke dotaties moet vaststellen, rekening houdend met [...] de vijf in dit artikel bepaalde criteria.

Er is echter gebleken dat de bepaling van een eenvormige verdeelsleutel op federaal niveau kwalijke gevolgen heeft voor de toestand van de gemeenten. Derhalve wordt voorgesteld dat de verdeelsleutel van de gemeentelijke dotaties wordt bepaald door de gouverneur wanneer de gemeenten van een zone niet tot een akkoord komen over hun bijdrage aan de zone.

Volgens het amendement bepaalt de gouverneur de verdeelsleutel van de gemeentelijke dotaties. Daartoe baseert hij zich op de volgende criteria :

- de residentiële en actieve bevolking;
- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente;
- de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente;
- de financiële draagkracht van de gemeente.

De gouverneur moet een weging van ten minste 70 % toekennen aan het criterium ' residentiële actieve bevolking ', aangezien dit element de grootste impact heeft op het aantal interventies van de brandweerdiensten en op de door de gemeenten gedragen kosten.

Gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van de zones moet de gouverneur bij de vaststelling van de gemeentelijke dotatie rekening houden met de achterstallen van de gemeenten inzake de brandweerbijdragen, zoals voortvloeiend uit de toepassing van de kostenverdeling krachtens de wet van 31 december 1963. De gouverneur kan tevens specifieke nadere regels bepalen voor de betaling van de gemeentelijke dotaties aan de zone (spreiding in de tijd enzovoort).

Bij de minister van Binnenlandse Zaken wordt in een beroepsprocedure voorzien voor het geval waarin een gemeente de door de gouverneur bepaalde verdeelsleutel zou betwisten » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3353/007, pp. 3-4. Zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2738/2, p. 4).

B.1.3. De minister onderstreepte :

« [Het was] de bedoeling [...] een verdeelsleutel op te nemen in een ontwerp van koninklijk besluit. Daartoe werden verscheidene scenario's uitgetoetst, die echter stelselmatig moeilijkheden deden rijzen voor een reeks gemeenten.

De regering heeft daaruit geconcludeerd dat het onmogelijk was een algemene, op het hele land toepasselijke regel vast te leggen, en dat het derhalve verkieslijk was de huidige situatie te handhaven, waarin bij voorkeur een overeenkomst tussen de gemeenten wordt gesloten en waarin bij ontstentenis daarvan de gouverneur optreedt.

De minister is ervan overtuigd dat de gemeenten in veruit de meeste gevallen een akkoord zullen bereiken. Zo niet legt artikel 23 van het wetsontwerp een objectief raamwerk vast aan de hand waarvan de gouverneur een oplossing op maat kan uitwerken, met inachtneming van de lokale specifieke eigenheden.

[...]

De minister is van plan om in het kader van artikel 68 een circulaire toe te zenden aan de provinciegouverneurs, die tot taak zullen krijgen de voorstellen ter verdeling van de gemeentedotaties onder de hulpverleningszones uit te werken, voor het geval er tussen gemeenten geen akkoord werd bereikt.

De gouverneurs zullen in het raam van die oefening rekening moeten houden met de al in de wet vermelde criteria (kadastraal inkomen, residentiële en actieve bevolking, risico's, belastbare inkomens en oppervlakte) en met nieuwe criteria : de gemiddelde interventietijd en de financiële capaciteit van de gemeenten.

Overigens zullen de gouverneurs de criteria ' residentiële en actieve bevolking ' verplicht moeten doen doorwegen voor minstens 70 %. De resterende 30 % zullen zij naar eigen goeddunken kunnen hanteren voor het toepassen van de andere criteria. Die werkwijze moet het mogelijk maken rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke zone en van de diverse zonegemeenten.

Tijdens de eerste drie jaar na de inwerkingtreding van de hulpverleningszones zullen de gouverneurs eveneens rekening moeten houden met de eventuele achterstallen die nog door de gemeenten moeten worden weggewerkt in verband met de vroegere tariefregeling voor brandweerinterventies. Zij zullen nadere regels kunnen vastleggen voor de betaling en de spreiding van de gemeentedotaties.

Uiteraard zullen de gouverneurs, bij gebrek aan een akkoord, de gemeentelijke dotaties op billijke wijze spreiden, zodanig dat geen enkele gemeente in financiële moeilijkheden wordt gebracht. De financiële draagkracht van de gemeenten (een van de voornoemde criteria) moet in aanmerking worden genomen. Zo zullen, over het geheel genomen, de

gemeentedotaties ná de tenuitvoerlegging van de zones niet mogen zijn gestegen. Niettemin kan het zijn dat de bijdrage van sommige gemeenten stijgt, maar altijd in beperkte mate, rekening houdend met de financiële ademruimte die de bijkomende dotaties creëren.

Ten slotte zullen de gouverneurs in hun voorstellen tot verdeling van de gemeentedotaties ook rekening moeten houden met alle financiële inkomsten (bijvoorbeeld provincie en gewest) en uiteraard met de federale dotaties, die aanzienlijk stijgen en voor de hulpverleningszones bestemd zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3353/007, pp. 6-8).

« Het criterium van de financiële draagkracht en de 70 %-norm zijn een bescherming voor de kleine gemeenten. Tevens bepaalt het amendement dat kan worden rekening gehouden met de passiva uit het verleden - dat is vooral een probleem in Wallonië maar soms ook in Vlaanderen. De gouverneur kan ook beslissen tot een specifieke spreiding van de gemeentelijke bijdragen. Bovendien kan de provincie een financiële steun verlenen aan de verschillende gemeenten - dat is al het geval in Wallonië.

[...]

[De] regering [had] eerst een koninklijk besluit [...] voorbereid dat de aanvullende regels bepaalde, om de eventuele afwezigheid van een akkoord tussen de zones te verhelpen. De regering besloot uiteindelijk wijselijk om deze taak over te laten aan de gouverneur. De gouverneur kent immers de bijzonderheden van zijn provincie en zal beter de passende aanvullende regels kunnen invoeren. Hij moet echter binnen een strikt afgebakend kader handelen, overeenkomstig de criteria die per zone van toepassing zijn. Dat biedt dus alle nodige waarborgen.

Ze wijst er overigens op dat een van de criteria ‘de financiële draagkracht van de gemeente’ is. Zo zal een gouverneur kunnen vaststellen of een gemeente binnen zijn zone bepaalde kosten niet kan dragen. De beoordelingsbevoegdheid wordt dus geïndividualiseerd doordat ze wordt toegekend aan de gouverneur, zonder dat ze subjectief wordt. Zo worden te algemene en abstracte regels voorkomen.

[...]

Het Seveso-statuut wordt hernomen in het criterium ‘de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente’. Het criterium ‘de gemiddelde interventietijd’ is niet discriminerend voor kleine gemeenten, wel integendeel: aangezien die interventietijden langer zijn, zullen zij minder betalen » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2738/3, pp. 8-9).

Ten aanzien van het eerste middel

B.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid.

B.2.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het, enerzijds, rechtstreeks steunt op artikel 162 van de Grondwet en, anderzijds, niet uiteenzet hoe het beginsel van rechtszekerheid zou zijn geschonden.

B.2.3. 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, zoals het algemeen beginsel van rechtszekerheid, bestaat het middel erin dat die partij 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.

Overigens, in zoverre daarin het wettigheidsbeginsel in de organisatie van de plaatselijke besturen is verankerd, bevat artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, een fundamentele waarborg. Het zou overdreven formalistisch zijn het eerste middel niet ontvankelijk te verklaren in zoverre het betrekking heeft op artikel 162 van de Grondwet om de enige reden dat die grondwetsbepaling rechtstreeks is aangevoerd en niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, terwijl die twee laatste artikelen eveneens door het middel worden beoogd.

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

B.3. In het eerste onderdeel van haar middel verwijt de verzoekende partij de wetgever aan de provinciegouverneur een te grote beoordelingsruimte te hebben toegekend en de gemeenten derhalve de fundamentele waarborg inzake wettigheid vervat in artikel 162 van de Grondwet te hebben ontzegd.

B.4.1. De organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten valt onder het toepassingsgebied van artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, dat bepaalt :

« 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.4.2. 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.4.3. Artikel 68 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, zoals gewijzigd bij de bestreden bepaling, machtigt de provinciegouverneur ertoe, bij gebrek aan een akkoord tussen de betrokken gemeenten, de dotatie van elke gemeente van de hulpverleningszone vast te stellen rekening houdend met de criteria die zijn bepaald bij paragraaf 3 ervan en met dien verstande dat aan het criterium van de residentiële en actieve bevolking een weging van minstens 70 pct. wordt toegekend.

B.5.1. De bestreden bepaling verleent de gouverneur geen regelgevende bevoegdheid maar kent hem een individuele beslissingsbevoegdheid toe.

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 de jaarlijkse dotatie van elke gemeente binnen een bepaalde hulpverleningszone vast te stellen.

B.5.2. Het Hof dient evenwel na te gaan of die individuele beslissingsbevoegdheid niet van dien aard is dat ze verder gaat dan hetgeen in B.4.2 is vermeld.

B.6.1. De bestreden bepaling verplicht de gouverneur ertoe, wanneer die laatste de dotatie van elke gemeente van de hulpverleningszone vaststelt, rekening te houden met alle in artikel 68, § 3, van de voormelde wet van 15 mei 2007 opgesomde criteria, alsook aan één daarvan - het criterium van de residentiële en actieve bevolking - een weging van minstens 70 pct. toe te kennen. De beoordelingsruimte waarover de provinciegouverneur beschikt bij het wegen van de andere criteria waarin de bestreden wet voorziet, is redelijk verantwoord, zoals in de hiervoor aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt opgemerkt, door de zorg om rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke hulpverleningszone.

B.6.2. De gouverneur moet zijn beslissing motiveren. Een administratief beroep kan door de gemeenteraad tegen zijn beslissing worden ingesteld bij de minister van Binnenlandse Zaken.

B.7. Hoewel de vaststelling van de dotatie van elke gemeente van de hulpverleningszone door de gouverneur voor hem een beoordelingsbevoegdheid impliceert, is die bevoegdheid niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, ervan en met het beginsel van rechtszekerheid, aangezien de bestreden bepaling, in haar geheel genomen, op voldoende duidelijke wijze de grenzen aangeeft waarbinnen de gouverneur zijn bevoegdheid moet uitoefenen. Uit die bepaling zou evenmin kunnen worden afgeleid dat de wetgever de gouverneur zou hebben toegestaan om in te gaan tegen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.8. In het tweede onderdeel van haar eerste middel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling onder gemeenten dat voortvloeit uit het belang dat de wetgever toekent aan het criterium van de residentiële en actieve bevolking in de weging die de provinciegouverneur moet maken.

B.9. De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsmarge bij de organisatie van de gemeentelijke hulpdiensten.

B.10.1. Zoals blijkt uit de in B.1.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding is het overwegende belang dat wordt toegekend aan het criterium van de residentiële en actieve bevolking bij de berekening van de dotatie van de gemeente aan de hulpverleningszone, verantwoord wegens de relevantie van dat criterium teneinde het aantal mogelijke interventies

gedurende een jaar op het grondgebied van die gemeente in te schatten, alsook de kostprijs die daarmee overeenstemt.

B.10.2. Bovendien, hoewel andere criteria, zoals de risico's die inherent zijn aan sommige industriële activiteiten, ook relevant kunnen zijn in het kader van een dergelijke raming, dient te worden opgemerkt dat het criterium van de residentiële en actieve bevolking niet het enige criterium is dat de gouverneur in aanmerking moet nemen, daar die laatste ook rekening moet houden met de oppervlakte, het kadastraal inkomen, het belastbaar inkomen, de op het grondgebied van de gemeente aanwezige risico's en de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente.

B.11. Het loutere feit dat de gouverneur ertoe gehouden is overwegend rekening te houden met het criterium van de residentiële en actieve bevolking op het grondgebied van de gemeente is niet zonder redelijke verantwoording, gelet op de statistische correlatie tussen de omvang van de residentiële en actieve bevolking van een gemeente en de frequentie van de interventies van de hulpdiensten op het grondgebied van die gemeente, enerzijds, en gelet op de ruime beoordelingsmarge die ter zake aan de wetgever dient te worden toegekend, anderzijds.

B.12. Het eerste middel is niet gegrond.

B.13. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van rechtszekerheid. De verzoekende partij verwijt de wetgever het mogelijk te maken dat, in de hypothese dat het aan de provinciegouverneur toekomt de dotatie van elke gemeente van de hulpverleningszone vast te stellen, sommige schuldvorderingen van de vroegere gemeenten-groepscentra ten aanzien van de vroegere beschermde gemeenten onbetaald blijven.

B.14. Zoals de Ministerraad opmerkt, is het uitgangspunt van het middel verkeerd.

De bestreden bepaling verplicht de provinciegouverneur immers rekening te houden met alle schulden die zijn ontstaan onder de gelding van de voormelde wet van 31 december 1963, ongeacht of die in het voordeel of in het nadeel zijn van de gemeente, lid van de hulpverleningszone en vroeger een gemeente-groepscentrum, en het bedrag van de dotatie van de vroegere gemeente-groepscentrum aan de hulpverleningszone overeenkomstig die sommen te verlagen of te verhogen.

Hieruit vloeit voort dat de bestreden bepaling geen verschil in behandeling doet ontstaan in het nadeel van de vroegere gemeenten-groepscentra door hun de schuldvorderingen te ontnemen waarover zij ten aanzien van de vroegere bediende gemeenten beschikken, daar die schuldvorderingen worden afgetrokken van het bedrag van de dotatie die de vroegere gemeente-groepscentrum aan de hulpverleningszone verschuldigd is.

B.15. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 januari 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels