# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 19 September 2014 (België). RG 124/2014

* Date : 19-09-2014
* Language : Dutch
* Section : Case law
* Source : Justel N-20140919-3
* Role number : 124/2014

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.
(...)
II. In rechte
(...)
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 oproepstelstel, 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 gemeente-centrum 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 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 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.
De Koning legt de normen vast, die de gouverneur moet toepassen voor het bepalen van het aandeel ».
B.1.5. Sinds de bestreden wetswijziging 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 oproepstelstel, 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 gemeente-centrum 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 (« gemeente-groepscentrum »). 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°) 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 gemeenten-gewestelijke 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°, 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°, 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°, 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°, van de wet van 31 december 1963, ook na de opheffing van het derde lid van die bepaling bij het bestreden artikel 2, 4°, 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 opneming 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 inwerkingtredingsbepaling 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,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
A. Alen