

Rolnummer 6378
Arrest nr. 23/2017 van 16 februari 2017

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 14 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, ingesteld door de stad Ieper.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 maart 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 maart 2016, heeft de stad Ieper, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. M. Gees, advocaten bij de balie te Kortrijk, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 14 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 november 2015).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de stad Menen, de gemeente Kuurne en de stad Harelbeke, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Declerck, advocaat bij de balie te Kortrijk;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. L. Schellekens en Mr. J. Poets, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 19 oktober 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût 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 16 november 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 november 2016 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 -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partij stelt dat zij, in haar hoedanigheid van gemeente-groepscentrum behorende tot categorie Z, beschikt over het rechtens vereiste belang. Zij is één van de adressaten van het besluit van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 6 augustus 2014 strekkende tot vaststelling van de bijdragen in de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot 2010, dat werd genomen op grond van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, zoals gewijzigd bij de wet van 14 januari 2013. De verzoekende partij heeft tegen dat besluit een beroep tot vernietiging ingesteld bij de Raad van State. Voorts heeft zij een procedure ingeleid bij de rechtbank van eerste aanleg strekkende tot terugbetaling van de van haar rekening opgenomen voorschotten en bijdragen in de brandweerkosten.

Met de bestreden bepaling zou de wetgever retroactieve werking hebben verleend aan de wet van 14 januari 2013, teneinde alsnog te voorzien in een wettelijke grondslag voor het bestreden besluit. Vermits aldus in de voormelde hangende procedures zou worden ingegrepen, zou de verzoekende partij hierdoor vanzelfsprekend worden geraakt.

A.1.2. De verzoekende partij stelt voorts dat het beroep tegen de bestreden bepaling, die op 30 november 2015 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt, tijdig werd ingesteld.

A.2. De tussenkomen partijen zijn van oordeel dat zij, in hun hoedanigheid van gemeente-groepscentrum behorende tot categorie Z, een rechtstreeks en actueel patrimoniaal belang hebben bij het ingestelde vernietigingsberoep. De bestreden bepaling zou immers toelaten om aan hen financiële verplichtingen op te leggen. Voorts zou die bepaling ingrijpen in de lopende rechtsgedingen die de tussenkomen partijen hebben ingesteld en die de ingevorderde bijdragen in de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot 2012 betreffen.

A.3. De ontvankelijkheid van het beroep en van de tussenkomst wordt niet betwist.

Ten gronde

A.4. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 84 van de Grondwet, met het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het voormelde Verdrag.

Volgens de verzoekende partij wordt de in het geding zijnde bepaling door de wetgever ten onrechte benoemd als een interpretatieve bepaling. Het zou daarentegen een retroactieve bepaling betreffen die niet kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.5.1. Volgens de verzoekende partij is niet voldaan aan de voorwaarden die gelden voor een interpretatieve wet. Er bestond immers geen onzekerheid over het temporele toepassingsgebied van de wijzigingen van artikel 10 van de wet van 31 december 1963, zoals ingevoerd bij de wet van 14 januari 2013, die diende te worden verholpen. Het zou duidelijk zijn dat die wetswijzigingen, die aan de gouverneur de bevoegdheid toekennen om het bedrag van de bijdrage in de brandweerkosten te bepalen, pas gelden vanaf de inwerkingtreding van de wet van 14 januari 2013, zijnde tien dagen na de publicatie ervan in het *Belgisch Staatsblad*. Bij gebrek aan overgangsbepaling hebben die wijzigingen geen terugwerkende kracht.

Dat die wetswijzigingen enkel gelden voor de toekomst zou recent zijn bevestigd door het Hof bij zijn arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014, alsook door de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, bij een vonnis van 27 november 2014. Die wijzigingen zouden bovendien niet retroactief kunnen worden toegepast. Krachtens artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 31 december 1963 dient de gouverneur het definitieve bedrag van de bijdragen immers ter kennis te brengen « in de loop van het volgend jaar ». Op het ogenblik van de publicatie van de wet van 14 januari 2013 was de termijn voor de vaststelling van de definitieve bijdragen voor de jaren 2006 tot 2012 bijgevolg reeds verstreken. Op grond van artikel 2277, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek zou de verjaring bovendien reeds zijn ingetreden voor de definitieve bijdragen voor de jaren 2006 tot 2009.

In het licht van het voorgaande zou de zienswijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies inzake het voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de bestreden bepaling, namelijk dat de wijzigingen zoals daarin is voorzien in de wet van 14 januari 2013 moeten worden geacht van toepassing te zijn sedert 1 januari 2006, niet kunnen worden gevolgd.

A.5.2. Vermits er geen sprake was van een rechtsonzekerheid die diende te worden verholpen, zou de bestreden bepaling niet kunnen worden beschouwd als een interpretatieve bepaling maar zou het een zuiver retroactieve bepaling betreffen.

Die retroactieve bepaling zou ertoe strekken het toepassingsgebied van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 uit te breiden tot het verleden. De zeer summiere verantwoording door de wetgever van de terugwerkende kracht zou niet overtuigen als reden van algemeen belang. De wetgever zou zich immers niet op

zijn eigen onzorgvuldigheid en stilzitten kunnen beroepen om af te wijken van het verbod van retroactiviteit. Bovendien zou de vermeende financiële weerslag bij niet-retroactiviteit niet stroken met de feiten. In ieder geval zou er geen sprake zijn van uitzonderlijke omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang die kunnen verantwoorden dat wordt ingegrepen in hangende rechtsgedingen.

De retroactieve werking zou bovendien ook in strijd zijn met de in het middel aangehaalde verdragsbepalingen. De verzoekende partij verwijst ter zake naar een amendement dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling werd ingediend, en waarin die schendingen – alsmede de overige voormelde onregelmatigheden – worden aangekaart. Het feit dat dat amendement uiteindelijk werd ingetrokken, zou geen afbreuk doen aan de relevantie daarvan.

A.6.1. Na een uitvoerige uiteenzetting van het wettelijke en reglementaire kader, voert de Ministerraad in hoofddorde aan dat de bestreden bepaling interpretatief van aard is.

De Ministerraad wijst op de duidelijke en constante wil van de wetgever om te voorzien in een mechanisme van solidariteit waarbij de kosten van de brandweerdiensten worden verdeeld tussen de gemeenten. Ingevolge de vernietiging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 bij het arrest van de Raad van State van 4 juni 2010 kon dat financieringsmechanisme in de praktijk weliswaar niet worden toegepast, doch het principe zelf van de bijdrageplicht, dat voortvloeit uit artikel 10 van de wet van 31 december 1963, bleef behouden. Uit het voormelde vernietigingsarrest kon dan ook geen gerechtvaardigde verwachting ontstaan dat geen bijdragen zouden worden geïnd voor de jaren 2006 tot 2012, noch dat de bijdragen beperkt zouden blijven tot de ingevorderde voorschotten.

Ondanks de duidelijke wil van de wetgever is er een situatie van rechtsonzekerheid ontstaan. Een aantal gemeenten hebben de beslissing van de gouverneurs tot aanrekening van de bijdragen in de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot 2012 aangevochten. Zij zijn van oordeel dat er daarvoor geen rechtsgrond is, nu de wet van 14 januari 2013 geen retroactieve werking zou hebben en ook niet zou kunnen hebben. De bestreden bepaling strekt ertoe de rechtszekerheid te herstellen, door de lezing te bevestigen die artikel 10 van de wet van 31 december 1963, zoals gewijzigd bij de wet van 14 januari 2013, steeds heeft gehad. De Ministerraad verwijst ter zake ook naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het voorontwerp van wet, waarin uitdrukkelijk wordt bevestigd dat de wet van 14 januari 2013 de verdeling van de brandweerkosten gemaakt vanaf 1 januari 2006 tot doel heeft.

A.6.2. De interpretatie die de verzoekende partij aan de wet van 14 januari 2013 geeft, namelijk dat de gouverneurs enkel de brandweerkosten gemaakt vanaf 17 februari 2013 mogen verdelen, zou ingaan tegen de *ratio legis* van die wet. Dit zou immers betekenen dat de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot 2012 niet meer kunnen worden verdeeld, hetgeen strijdig is met het wettigheids- en rechtszekerheidsbeginsel. De gemeenten die de kosten hebben voorgeschoten, hebben immers de legitieme verwachting dat die kosten verspreid worden over alle gemeenten. De verzoekende partij vermocht dan ook niet te rekenen op de aangevoerde rechtspraak van de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Ieper, die manifest tegen de bedoeling van de wetgever en tegen het algemeen belang ingaat.

A.6.3. De Ministerraad betwist de zienswijze van de verzoekende partij dat de bestreden bepaling beoogt lopende procedures te beïnvloeden. Zij heeft immers louter een declaratieve werking, en wijzigt niets aan de wet van 14 januari 2013, noch aan de bijdrageplicht. De omstandigheid dat de bestreden bepaling mogelijkerwijs een invloed zou hebben op hangende rechtszaken, leidt niet tot een schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zolang de wetgever niet expliciet beoogde de toegang tot de rechter te beperken. Bovendien ontzegt de bestreden bepaling geenszins het recht op een jurisdictioneel beroep tegen de beslissing van de gouverneur tot verdeling van de brandweerkosten.

De Ministerraad betwist voorts de zienswijze van de verzoekende partij dat de bijdragen voor de jaren 2006 tot 2009 verjaard zouden zijn krachtens artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek. Volgens de Ministerraad is de voormelde bepaling niet van toepassing omdat er geen sprake is van een periodieke schuld. In ieder geval kan een verjaringstermijn pas een aanvang nemen op het ogenblik dat de betrokkene over een vorderingsrecht beschikt. Vermits de gouverneur pas sinds de inwerkingtreding van de wet van 14 januari 2013 de definitieve bijdrage in de brandweerkosten kan vaststellen, kon er voordien geen vorderingsrecht ontstaan en kon de verjaringstermijn bijgevolg ook geen aanvang nemen.

Wat betreft de verwijzing door de verzoekende partij naar de termijn bepaald in artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 31 december 1963 voor de kennisgeving van de definitieve bijdrage, merkt de Ministerraad op dat die bepaling enkel betrekking heeft op de beschermde gemeenten die niet over een eigen brandweerdienst beschikken. Bovendien zou die bepaling geen afbreuk doen aan de duidelijke wil van de wetgever, zoals bevestigd bij de bestreden bepaling. Tot slot zou de in artikel 10, § 4, 3°, bepaalde termijn niet op straffe van verval zijn voorgeschreven.

A.6.4. De Ministerraad benadrukt dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht moet hebben om als rechtsgrond te gelden voor de beslissingen die de gouverneurs na de inwerkingtreding daarvan hebben genomen met betrekking tot de verdeling van de brandweerkosten voor de jaren 2006 tot 2012.

In ondergeschikte orde, indien het Hof niettemin zou oordelen dat de bestreden bepaling retroactieve werking heeft, kan hieruit volgens de Ministerraad nog niet worden afgeleid dat die bepaling ongrondwettig is. De bestreden bepaling zou immers nodig zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en verantwoord zijn door uitzonderlijke omstandigheden. Hij verwijst ter zake naar de dwingende motieven van algemeen belang die de wetgever in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling heeft vermeld.

A.7.1. De tussenkomende partijen sluiten zich aan bij het beroep tot nietigverklaring en het enige middel zoals uiteengezet door de verzoekende partij. Zij zijn eveneens van oordeel dat de bestreden bepaling geen interpretatieve bepaling is, maar een wetswijziging die terugwerkende kracht verleent aan de wet van 14 januari 2013. Er zou onmiskenbaar sprake zijn van terugwerkende kracht in zoverre de wet van 14 januari 2013 wordt toegepast op de jaren 2006 tot 2012.

De tussenkomende partijen zijn van oordeel dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht had en ook niet kon hebben. Zoals de verzoekende partij verwijzen zij ter zake naar artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 14 januari 2013 en naar het arrest nr. 124/2014 van het Hof. Vermits de bestreden bepaling terugwerkende kracht verleent aan de wet van 14 januari 2013, zou het geen interpretatieve bepaling betreffen maar wel een wijziging van de bestaande wetgeving.

A.7.2. Volgens de tussenkomende partijen is de retroactieve toepassing van de wet van 14 januari 2013 niet onontbeerlijk voor de goede werking en de financiering van de brandweerdiensten. Dit zou blijken uit het feit dat de wet van 14 januari 2013, in de lezing die de bestreden bepaling daaraan geeft, voor de verzoekende en de tussenkomende partijen een mindere gunstige regeling inhoudt. Het feit dat de gouverneur, vóór de inwerkingtreding van die wet, niet over een rechtsgrond beschikte om de definitieve bijdragen vast te stellen, heeft bovendien niet verhinderd dat alle brandweerdiensten behoorlijk functioneerden, zonder dat de centra van de categorie Y in financiële moeilijkheden geraakten. Tot slot zou een retroactieve toepassing van de wet van 14 januari 2013 ertoe leiden dat afbreuk dreigt te worden gedaan aan de verkregen rechten van de verzoekende en tussenkomende partijen, nu de bijdragen voor een aantal werkingsjaren reeds verjaard waren. Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zou aldus worden geschonden.

Vermits de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling erop gericht zou zijn de vorderingsrechten van de gemeentebesturen in een lopende procedure uit te hollen of te ontcrachten, zonder dat dit gewettigd kan worden door dwingende motieven van algemeen belang, zou er ook een schending zijn van het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van hetzelfde Verdrag.

A.8.1. De verzoekende partij antwoordt dat de door de Ministerraad aangevoerde « duidelijke en constante wil van de wetgever » om aan de wijzigingen van artikel 10 van de wet 31 december 1963 bij de wet van 14 januari 2013 een retroactieve werking toe te kennen, haaks staat op de zienswijze van het Hof in zijn arrest nr. 124/2014, alsmede op het verweer dat de Ministerraad in die procedure heeft gevoerd. Het Hof zou duidelijk zijn waar het oordeelt dat « geen van het gemeen recht afwijkende inwerkingtreddingsbepaling is opgenomen in de wet van 14 januari 2013 ». De Ministerraad zou dan ook zelf rechtsonzekerheid creëren door geen rekening te houden met het voormelde arrest van het Hof en thans aan te voeren dat die wet retroactieve werking heeft.

De verzoekende partij benadrukt dat het gebrek aan retroactieve werking van de wet van 14 januari 2013, alsmede het verschil tussen de subjectieve wil van de wetgever, die thans uit de bestreden bepaling blijkt, en de objectieve wettekst van artikel 10 van de wet van 31 december 1963, niet kunnen worden verholpen door een interpretatieve bepaling. Een interpretatieve wet kan immers enkel een interpretatie bevatten die redelijkerwijze besloten lag in de geïnterpreteerde wet.

De verzoekende partij betwist de zienswijze van de Ministerraad dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht dient te hebben om als rechtsgrond te dienen voor de beslissingen van de gouverneur inzake de brandweerkosten gemaakt in de jaren 2006 tot 2012. Er is sprake van terugwerkende kracht wanneer een norm vanaf het tijdstip van zijn inwerkingtreding van toepassing is op voordien voorgevallen feiten, als ware hij ten tijde van het voorvallen van die feiten al van kracht geweest.

A.8.2. De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat er geen afdoende redenen zijn om met de bestreden bepaling terugwerkende kracht te verlenen aan artikel 10 van de wet van 31 december 1963. Zij herhaalt ter zake de argumentatie zoals uiteengezet in haar verzoekschrift en sluit zich aan bij de argumentatie van de tussenkommende partijen. Voorts betwist zij de zienswijze van de Ministerraad dat de retroactieve werking verantwoord zou zijn en afdoende werd gemotiveerd door de wetgever. De afwijking van het beginsel van niet-retroactiviteit moet volgens de verzoekende partij strikt worden beoordeeld. In ieder geval zou de motivering ter zake duidelijk en omstandig moeten zijn, temeer nu in onderhavig geval sprake moet zijn van uitzonderlijke redenen of dwingende redenen van algemeen belang. De verzoekende partij stelt dat een dergelijke motivering te dezen niet voorhanden is.

A.9.1. De Ministerraad benadrukt nogmaals dat de bestreden bepaling interpretatief van aard is en uiting geeft aan de constante wil van de wetgever om het mechanisme van de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten tussen de gemeenten te handhaven. De Ministerraad herhaalt dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht moet hebben opdat zij als rechtsgrond kan gelden voor de beslissingen van de gouverneurs houdende definitieve afrekening van de brandweerkosten voor de dienstjaren 2006 tot 2012, nu die beslissingen pas genomen werden na de inwerkingtreding van die wet. De verzoekende en de tussenkommende partijen zouden de vraag naar de datum van inwerkingtreding van de wet van 14 januari 2013 verkeerdelijk verwarren met de vraag naar de doorwerking in de tijd van de beslissingen van de gouverneurs die na de inwerkingtreding van die wet zijn genomen.

Uit de vaststelling door het Hof in zijn arrest nr. 124/2014 dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht heeft, zou ten onrechte worden afgeleid dat het Hof heeft geoordeeld dat die wet geen rechtsgrond vormt voor de afrekeningen voor vroegere dienstjaren. Volgens de Ministerraad heeft het Hof zich enkel uitgesproken over de wet van 14 januari 2013 en niet over de vraag of de beslissingen van de gouverneurs, die na de inwerkingtreding van die wet zijn genomen, voor het verleden kunnen gelden. Het Hof zou daarvoor ook geen rechtsmacht hebben.

A.9.2. In ondergeschikte orde, in zoverre zou worden aangenomen dat de bestreden bepaling retroactief van aard is, herhaalt de Ministerraad dat de terugwerkende kracht verantwoord is door uitzonderlijke omstandigheden. De kritiek van de tussenkommende partijen zou niet van dien aard zijn dat daar anders over kan worden geoordeeld. Zo zou hun bewering dat de wet van 14 januari 2013, in de lezing die de bestreden bepaling daaraan geeft, een mindere gunstige regeling impliceert, niet inhouden dat die wet of de vermeende terugwerkende kracht daarvan ongrondwettig is. In ieder geval zou die bewering onjuist zijn, nu de weerslag van die wet zal afhangen van de individuele beslissingen die de gouverneur neemt. Voorts benadrukt de Ministerraad nogmaals, met verwijzing naar de argumentatie zoals uiteengezet in zijn memorie, dat er wel degelijk een noodzaak was om de beslissing inzake de verdeling van de brandweerkosten te laten doorwerken tot het dienstjaar 2006. Hij verwijst daarbij bijkomend naar de beginselen van rechtszekerheid en financiële transparantie die tijdens de parlementaire voorbereiding ter verantwoording van de bestreden regeling werden aangevoerd. In zoverre de verzoekende en de tussenkommende partijen aanvoeren dat niets de bevoegde overheid belette om een nieuw koninklijk besluit aan te nemen na het vernietigingsarrest van de Raad van State, merkt de Ministerraad op dat het aan de wetgever toekomt voor een wetswijziging dan wel voor de uitvaarding van een koninklijk besluit te opteren. Bovendien zou een dergelijk koninklijk besluit evenzeer kunnen doorwerken tot 2006.

Voorts zou niet kunnen worden gesteld dat de bestreden bepaling strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel, louter omdat zij mogelijk ingaat tegen de lezing die een bepaald rechtscollege aan de wet van 14 januari 2013 geeft. De bestreden bepaling beoogt daarentegen rechtszekerheid te creëren door de draagwijdte van die wet te verduidelijken omdat bepaalde gemeenten en rechtscolleges daaraan een lezing geven die niet overeenstemt met de bedoeling van de wetgever. Een dergelijke doelstelling zou gerechtvaardigd zijn.

Tot slot benadrukt de Ministerraad nogmaals dat er wel degelijk pertinente en redelijke motieven voorhanden zijn die de interpretatie van de wet van 14 januari 2013, zoals bevestigd bij artikel 14 van de wet van 9 november 2015, verantwoorden. De wet van 14 januari 2013 strekt er immers toe de gouverneur de

mogelijkheid te geven om alsnog de definitieve verdeling van de brandweerkosten, die steeds zijn blijven lopen, te kunnen regelen. De gemeenten die niet bijdragen, zouden anders zonder enige rechtvaardiging bevoordeeld worden ten opzichte van de gemeenten die de prestaties leveren en instaan voor de hiermee gepaard gaande kosten. De Ministerraad besluit dat het, in het licht van de voormelde overwegingen, onjuist zou zijn dat de retroactiviteit bijzonder summier gemotiveerd is in de parlementaire voorbereiding en er geen uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang voorhanden zijn die de retroactiviteit verantwoorden. Dergelijke motieven zouden moeten worden beoordeeld in het licht van de betrokken problematiek.

A.10. De tussenkomende partijen benadrukken nogmaals dat de bestreden bepaling geen interpretatieve bepaling is, maar een bepaling die *post factum* terugwerkende kracht verleent aan de wetswijziging van 14 januari 2013. Bij ontstentenis van uitzonderlijke omstandigheden zou dit op zich al strijdig zijn met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van wetten. In zoverre aldus de subjectieve rechten worden aangetast van de steden en de gemeenten die vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling een vordering tegen de Belgische Staat hebben ingesteld op grond van de voorheen van kracht zijnde wettelijke bepalingen, zou er bovendien sprake zijn van een onrechtmatige vorm van onteigening. De wetgever zou het verbod op het ingrijpen in hangende rechtsgedingen wel hebben geëerbiedigd bij vroegere wijzigingen van de wetgeving inzake de verdeling van de brandweerkosten. Die wetswijzigingen werden telkens met terugwerkende kracht ingevoerd, doch niet ten aanzien van partijen die al een procedure hadden ingesteld op basis van de vroegere wetgeving.

Indien het Hof zou oordelen dat de bestreden bepaling niet in haar geheel en *erga omnes* moet worden vernietigd, verzoeken de tussenkomende partijen het Hof minstens vast te stellen dat die bepaling in strijd is met de aangevoerde grondwetsbepalingen voor zover zij zou worden toegepast op geschillen die vóór de bekendmaking ervan aanhangig zijn gemaakt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 14 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, dat bepaalt :

« Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, wordt aldus uitgelegd dat : de wijzigingen die werden ingevoerd in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 worden toegepast vanaf hun datum van inwerkingtreding, zijnde 17 februari 2013, op de beslissingen die de provinciegouverneurs genomen hebben met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra sinds 1 januari 2006 ».

Die bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding voorgesteld als een interpretatieve bepaling (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37). Zij maakt deel uit van hoofdstuk 3, afdeling 1, met als opschrift « Interpretatie van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming », van de wet van 9 november 2015.

B.1.2. Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (hierna : 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. Elke gewestelijke groep is samengesteld uit verscheidene gemeenten gegroepeerd rond een gemeente-groepscentrum, waarop de andere gemeenten van de gewestelijke groep (de « beschermde gemeenten ») een beroep kunnen doen, mits betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage. Die bijdrage wordt door de gouverneur vastgesteld aan de hand van de criteria bedoeld in artikel 10, §§ 2 tot 4, van de wet van 31 december 1963.

Artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 voorziet in de betaling, bij het einde van elk kwartaal, van een voorlopige bijdrage met betrekking tot die periode, berekend op grond van de definitieve bijdrage die verschuldigd is voor het vorige jaar. In de loop van het volgende jaar geeft de gouverneur aan elke gemeente kennis van het aandeel of van het definitieve bedrag van de bijdrage dat te haren laste komt. Het verschil tussen de voorlopige en de definitieve bijdrage wordt, naar gelang van het geval, aan de gemeente-groepscentrum betaald of door deze terugbetaald.

B.1.3. In de versie ervan vóór de wijziging bij artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (hierna : de wet van 14 januari 2013), kende het voormelde artikel 10 van de wet van 31 december 1963 aan de Koning de bevoegdheid toe om de normen vast te stellen die de gouverneur moet toepassen bij het bepalen van het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten. Aan die machtiging was uitvoering gegeven bij 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 uitvoeringsbesluit is evenwel vernietigd bij het arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.1.4. Met de wet van 14 januari 2013 heeft de wetgever willen tegemoetkomen aan het juridisch vacuüm dat door die vernietiging is ontstaan, met name door de principes van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 in de wet zelf over te nemen (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2457/001, pp. 3-4). Aldus beoogde de wetgever « de provinciegouverneurs de wettelijke basis te geven die hen toelaat om 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).

Meer in het bijzonder werden de delegaties aan de Koning om de normen te bepalen waarmee de gouverneur rekening moet houden, opgeheven en worden voortaan in de wet zelf de criteria bepaald die de gouverneur in aanmerking moet nemen bij het bepalen van het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten.

B.1.5. Er is evenwel onduidelijkheid gerezen over het temporele toepassingsgebied van de wijzigingen die bij de wet van 14 januari 2013 in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 werden aangebracht (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 25). Verschillende gemeenten waren van oordeel dat het gewijzigde artikel 10 geen rechtsgrond kan bieden voor de vaststelling van de definitieve bijdrage voor de brandweerdiensten voor de jaren 2006 tot 2012, en hebben daarom de beslissingen van de gouverneurs met betrekking tot die periode aangevochten, zowel bij de burgerlijke rechtbanken als bij de Raad van State.

In die omstandigheid heeft de wetgever de bestreden bepaling aangenomen. Hij achtte het noodzakelijk « om, via een interpretatieve bepaling, te herhalen dat de wijzigingen die werden ingevoegd in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 worden toegepast vanaf hun datum van inwerkingtreding, zijnde 17 februari 2013, op de beslissingen die de provinciegouverneurs genomen hebben met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra sinds 1 januari 2006 » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37).

Ten gronde

B.2. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 84 van de Grondwet, met het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het voormelde Verdrag.

Volgens de verzoekende partij is de bestreden bepaling geen interpretatieve bepaling, doch betreft het een retroactieve bepaling die ertoe strekt het temporele toepassingsgebied van de wijzigingen die bij de wet van 14 januari 2013 werden aangebracht in artikel 10 van de wet van 31 december 1963, uit te breiden tot de bijdragen verschuldigd voor de jaren 2006 tot 2012. De verzoekende partij is van oordeel dat die terugwerkende kracht niet kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.3. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke wetsbepaling dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetsbepaling die zij interpreteert.

De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling zou worden voorgesteld.

B.4.1. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt vermeld :

« Alle voorbereidende werkzaamheden van de wet van 14 januari 2013 laten duidelijk de wil van de wetgever blijken om het de provinciegouverneur, die niet langer over een reglementaire basis beschikte ingevolge de nietigverklaring door de Raad van State van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 (zie Doc. Kamer. 53-2457), mogelijk te maken om de definitieve verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten opnieuw te starten. De wet van 14 januari 2013 zou haar doel volledig missen als zij enkel van toepassing zou zijn op de verdeling van de kosten die gemaakt werden vanaf de inwerkingtreding ervan aangezien, op het ogenblik van de nietigverklaring van de reglementaire basis door de Raad van State, de gouverneurs slechts waren overgegaan tot een definitieve verdeling tot het jaar 2005 (inbegrepen), 2006, 2007 of 2008 naargelang de provincies » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, p. 37).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies bij het voorontwerp van wet opgemerkt :

« Gelet op de context waarin de wet van 14 januari 2013 ‘ tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming ’ is aangenomen, en vooral gelet op het feit dat geen van de bijzondere bepalingen van die wet de wijzigingen die erbij worden aangebracht in de wet van 31 december 1963 ‘ betreffende de civiele bescherming ’ op verschillende data in werking laat treden, spreekt het vanzelf dat die wijzigingen vanaf de datum van inwerkingtreding ervan, te weten 17 februari 2013, van toepassing zijn op de beslissingen die de provinciegouverneurs moeten nemen in verband met de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra sinds 1 januari 2006 » (*ibid.*, p. 82).

B.4.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 14 januari 2013 werden de wijzigingen van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 als volgt verantwoord :

« Naar aanleiding van dit arrest van de Raad van State [waarbij het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 werd vernietigd] beschikken de gouverneurs op dit ogenblik niet meer over enige wettelijke basis om over te gaan tot de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen gemeenten-groepscentra en beschermde gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenten-groepscentra sinds 2006 geen cent méér ontvangen dan het bedrag van de kwartaalvoorschotten die wettelijk berekend zijn op basis van de laatste bijdrage die tot op heden definitief werd bepaald, te weten die van het boekjaar 2006.

Deze voorschotten zijn volgens de minister ontoereikend ten opzichte van de verhoging van de werkelijke kosten : verhoging van de personeelskosten, van de werkingskosten, van de materiaalkosten enzovoort. Teneinde voor enige transparantie in de gemeentelijke financiën te kunnen zorgen, is het derhalve noodzakelijk de juridische zekerheid te herstellen door de provinciegouverneurs de wettelijke basis te verschaffen om over te gaan tot de definitieve regularisatie van de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen de gemeenten-groepscentra en de beschermde gemeenten » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2457/002, p. 4).

Ook uit andere verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding blijkt de wil van de wetgever om de gouverneur een rechtsgrond te verschaffen zodat hij kan overgaan tot de vaststelling van de definitieve bijdragen voor de brandweerdiensten, verschuldigd vanaf 2006. Zo werd herhaaldelijk benadrukt dat heel wat gemeenten een aanzienlijke achterstand hadden wat betreft de betaling van de kosten van de brandweerdiensten, die dringend moest worden verholpen (*Integraal Verslag*, Kamer, 2012-2013, 13 december 2012, CRIV 53 PLEN 119, pp. 76 en 78). De minister van Binnenlandse Zaken bevestigde dat « de regularisatie [...] vanaf 2006 [zal] worden uitgevoerd op grond van de nieuwe wettelijke

basis. De administratie werkt momenteel aan de opstelling van de definitieve afrekening van de achterstand » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-1886/2, p. 6).

B.5. De bestreden bepaling werd aangenomen omdat verschillende gemeenten de beslissingen van de gouverneurs tot vaststelling van de definitieve bijdrage voor de jaren 2006 tot 2012 betwisten, nu zij van oordeel zijn dat artikel 10 van de wet van 31 december 1963, zoals gewijzigd bij de wet van 14 januari 2013, daarvoor geen rechtsgrond kan bieden.

Die interpretatie van de wet van 14 januari 2013 door de gemeenten stemt niet overeen met de betekenis die de wetgever daaraan heeft willen geven bij de totstandkoming ervan en die in de bestreden bepaling wordt verduidelijkt, namelijk dat de bij die wet aangebrachte wijzigingen, vanaf de datum van hun inwerkingtreding, van toepassing zijn op de beslissingen die de gouverneurs na die datum moeten nemen inzake de bijdragen in de kosten van de brandweerdiensten gemaakt sedert 1 januari 2006.

B.6. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij en de tussenkomende partijen aanvoeren, konden de wijzigingen die werden aangebracht bij de wet van 14 januari 2013 ook redelijkerwijze die betekenis krijgen sinds de aanneming ervan.

Artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 31 december 1963 bepaalt weliswaar dat de definitieve bijdragen « in de loop van het volgend jaar », zijnde het jaar volgend op datgene waarin de kosten van de brandweerdiensten werden gemaakt, ter kennis worden gebracht van de betrokken gemeenten. Die bepaling bevat evenwel louter een termijn van orde en verhindert bijgevolg niet dat de definitieve bijdragen nog worden vastgesteld en ter kennis gebracht na het verstrijken van die termijn.

Voorts is de lezing die wordt verduidelijkt in de bestreden bepaling niet strijdig met het arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014, waarin het Hof heeft 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* ». Die lezing houdt immers niet in dat aan de wijzigingen die bij de wet van 14 januari 2013 werden aangebracht, terugwerkende kracht wordt verleend. Het feit dat die wijzigingen vanaf de datum van hun inwerkingtreding van toepassing zijn op de beslissingen die na die datum door de gouverneurs worden genomen

met betrekking tot de definitieve bijdragen in de kosten van de brandweerdiensten gemaakt sedert 1 januari 2006, is het gewone gevolg van de onmiddellijke toepassing van de nieuwe wettelijke regel op alle feiten die zich na zijn inwerkingtreding voordoen.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bestreden bepaling een interpretatieve bepaling is. De terugwerkende kracht van de bestreden bepaling, die door de verzoekende partij wordt aangeklaagd, wordt bijgevolg verantwoord door het interpretatieve karakter ervan.

B.8. 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 16 februari 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot