

Rolnummers 6442 en 6443
Arrest nr. 68/2017 van 1 juni 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 14 van de wet van 9 november 2015
« houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters J.-P. Snappe,
J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier
F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee arresten, nrs. 234.866 en 234.865, van 26 mei 2016 in zake respectievelijk de gemeente Rouvroy en de gemeente Aubange, tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 7 juni 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 14 van de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 ervan, alsook met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het genoemde Verdrag,

- in zoverre het artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming aldus uitlegt dat de wijzigingen die in die wet werden ingevoerd door de wet van 14 januari 2013 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 gemeentengroepscentra sinds 1 januari 2006,

- in het bijzonder terwijl de wettigheid van dergelijke beslissingen met betrekking tot de boekjaren 2009 en 2010 wordt betwist in het kader van beroepen die voor de Raad van State hangende zijn, met name om de reden dat zij niet konden worden gegrond op de bij de wet van 14 januari 2013 gewijzigde verdelingscriteria ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6442 en 6443 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Rouvroy en de gemeente Aubange (vertegenwoordigd door hun gemeentecolleges), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. X. Koener, advocaat bij de balie van Luxemburg, en Mr. S. Pierre, advocaat bij de balie te Namen;

- de stad Andenne (vertegenwoordigd door haar gemeentecollege), 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.

Bij beschikking van 8 maart 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, 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 29 maart 2017 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 29 maart 2017 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. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

Door twee in de provincie Luxemburg gelegen gemeenten worden bij de Raad van State verzoekschriften ingediend tot nietigverklaring van beslissingen van 13 november 2013 waarbij de gouverneur van die provincie, voor de jaren 2009 en 2010, het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten voor die twee gemeenten vaststelt.

Voor de Raad van State werpen de verzoekende partijen de kwestie van de overeenstemming met de Grondwet van artikel 14 van de wet van 9 november 2015 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » op, waarin de wettelijke grondslag van de bestreden akten wordt geëxpliciteerd. De Raad van State, die daarenboven vaststelt dat tegen die bepaling een beroep tot vernietiging onder het nummer 6378 van de rol van het Hof is ingesteld, stelt de voormelde vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De gemeenten Aubange en Rouvroy, verzoekende partijen voor de verwijzende rechter, zijn van mening dat artikel 14 van de wet van 9 november 2015 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » een voor de Raad van State hangend rechtsgeding op onrechtmatige wijze beïnvloedt ten voordele van de Staat, terwijl er geen enkele dwingende reden van algemeen belang bestaat die die inmenging in de rechtspleging verantwoordt. Die partijen doen gelden dat de wet van 9 november 2015 een interpretatieve wet met terugwerkende kracht is en dat zij daardoor het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten schendt. Zij verwijzen in dat verband naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie (Cass., 18 januari 1924, *Pas.*, 1924, I, p. 144), naar die van het Grondwettelijk Hof (arresten nrs. 25/90 van 5 juli 1990, 45/95 van 6 juni 1995 en 30/2004 van 3 maart 2004) en naar die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. e.a. t. België*).

A.1.2. De gemeenten Aubange en Rouvroy zijn van mening dat de wet van 14 januari 2013 geen retroactieve wet was bij de aanneming ervan. Zij verwijzen in dat opzicht naar de parlementaire voorbereiding van die wet en naar het arrest nr. 124/2014 van het Hof, waarin volgens hen het niet-retroactieve karakter van die wet wordt bevestigd. Zij staan bijgevolg stil bij de memorie van toelichting bij de wet van 9 november 2015 waaruit het voornemen blijkt van de wetgever van 2013 om terugwerkende kracht aan de wet van 14 januari 2013 te verlenen.

A.1.3. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter beklemtonen dat het feit dat via het aannemen van een interpretatieve wet te werk wordt gegaan, ook al bestond de mogelijkheid om artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming te wijzigen, tot gevolg heeft dat aan de provinciegouverneur de mogelijkheid wordt geboden om op wettige wijze akten aan te nemen met betrekking tot de inhoudingen op de rekeningen van de beschermde gemeenten voor de jaren 2009 tot 2012, waardoor hun aldus aanzienlijke middelen worden onttrokken met schending van hun eigendomsrecht. Zij preciseren dat niets tijdens de begrotingsjaren 2009 tot 2012 deed vermoeden dat het het berekeningssysteem en de berekeningswijze van de wet van 14 januari 2013 waren die zouden worden ingevoerd, zodat hun niet kan worden verweten dat zij niet op dat nieuwe systeem zijn vooruitgelopen. Zij voegen eraan toe dat de in het geding zijnde bepaling net tot gevolg heeft dat hun situatie in het kader van de voor de Raad van State hangende beroepen wordt gewijzigd en

zijn van mening dat het enige doel dat ooit door de wetgever is overwogen, erin bestond de rechtstvorderingen die zij hadden ingesteld, te belemmeren.

A.2.1. De stad Andenne, tussenkomen partij, zet uiteen dat zij bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen het besluit van de gouverneur van de provincie Namen waarbij haar aandeel, als gemeente-groepscentrum, in de in aanmerking komende kosten die door haar brandweerdienst tijdens het jaar 2006 zijn gemaakt, wordt bevestigd en tegen het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken waarbij die beslissing wordt goedgekeurd. Zij leidt daaruit af dat zij over het belang beschikt om tussen te komen in de rechtspleging voor het Hof aangezien het antwoord op de prejudiciële vraag doorslaggevend zal zijn voor het onderzoek van haar beroep door de Raad van State.

A.2.2. Die partij voert aan dat artikel 14 van de wet van 9 november 2015 tot doel en tot gevolg heeft dat aan de wet van 14 januari 2013 een retroactieve draagwijdte wordt verleend, door het de gouverneurs mogelijk te maken beslissingen te nemen met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten die sinds 1 januari 2006 door de gemeenten-groepscentra zijn gemaakt, op grond van criteria die pas bij de wet van 14 januari 2013 zijn ingevoerd. Zij is van mening dat de bij de in het geding zijnde bepaling ingevoerde retroactiviteit, die bovendien tot gevolg heeft dat hangende rechtsgedingen worden beïnvloed, niet door dwingende redenen van algemeen belang wordt verantwoord. Zij voegt eraan toe dat uitzonderlijke redenen te dezen des te minder in aanmerking kunnen worden genomen, daar de wijzigingen van ofwel artikel 10 van de wet van 31 december 1963, ofwel de uitvoeringsmaatregelen herhaalde malen zijn doorgevoerd zonder terugwerkende kracht of, op zijn minst, door de lopende geschillenprocedures uitdrukkelijk ervan uit te zonderen.

A.3.1. De Ministerraad voert in hoofddorde aan dat artikel 14 van de wet van 9 november 2015 louter interpretatief van aard is. Hij zet uiteen dat de nietigverklaring, door de Raad van State, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 de toepassing van het financiële mechanisme dat de verdeling van de kosten voor de brandweerdiensten tussen gemeenten regelt, onuitvoerbaar heeft gemaakt. Hij is van mening dat die nietigverklaring niet tot gevolg kon hebben dat de beschermde gemeenten niet langer enige financiële bijdrage verschuldigd zouden zijn voor de diensten die zij voor de jaren 2006 tot 2012 hebben genoten, waarbij een dergelijke verwachting van hun kant trouwens niet als legitiem kan worden beschouwd.

A.3.2. Hij beklemtoont dat de stelling volgens welke de wet van 14 januari 2013 terugwerkende kracht zou moeten hebben om als grondslag te kunnen dienen voor de beslissingen van de provinciegouverneurs met betrekking tot de definitieve verdeling van de kosten voor de periode 2006-2012, irrelevant is, aangezien die beslissingen na de bekendmaking en de inwerkingtreding van die wet zijn genomen.

A.3.3. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat, indien zou moeten worden aanvaard dat de in het geding zijnde bepaling retroactief en niet interpretatief is, die retroactiviteit onontbeerlijk zou moeten worden geacht om een doel van algemeen belang te verwezenlijken. Hij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling geen rechtsonzekerheid kan doen ontstaan maar dat zij, integendeel, ertoe strekt een dergelijke onzekerheid te beëindigen. Hij preciseert dat dat doel niet zou worden bereikt indien zou moeten worden geoordeeld dat de wet van 14 januari 2013 enkel van toepassing is op de verdeling van de kosten die zijn gemaakt vanaf de inwerkingtreding ervan, namelijk op die welke betrekking hebben op de periode tussen 17 februari 2013 en 31 december 2014. Hij geeft aan dat vanaf 1 januari 2015 andere regels van toepassing zijn op de verdeling van de kosten tussen de gemeenten. Hij doet bovendien gelden dat de in het geding zijnde bepaling geen nieuwe of onvoorzienbare bepalingen bevat ten opzichte van die welke in de wet van 14 januari 2013 voorkwamen, zodat zij alleen maar bepalingen bevestigt waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

A.3.4. De Ministerraad voert aan dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing is op de overheid, zodat die bepaling te dezen niet kan zijn geschonden. Hij voegt eraan toe dat, indien artikel 14 van de wet van 9 november 2015 zou worden geacht retroactief van aard te zijn en een hangend rechtsgeding te beïnvloeden, uitzonderlijke omstandigheden of dwingende redenen van algemeen belang die voortvloeien uit de noodzaak om de voor de brandweerdiensten gemaakte kosten te verdelen tussen de gemeenten die die diensten hebben genoten, die maatregel zouden kunnen verantwoorden.

A.3.5. De Ministerraad brengt in herinnering dat, in tegenstelling tot hetgeen in de prejudiciële vraag wordt gesuggereerd, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing is op de overheid. Hij verwijst dienaangaande naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de bij de organen van het Verdrag ingediende verzoekschriften van gedecentraliseerde overheden die overheidstaken vervullen.

A.3.6. In ondergeschikte orde is hij van mening dat, indien zou moeten worden aangenomen dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag de eigendom van Belgische gemeenten zou beschermen, de in het geding zijnde bepaling dat artikel niet zou schenden, aangezien niet op ernstige wijze kan worden aangevoerd dat de in het geding zijnde bedragen een voldoende ernstige schending ervan zouden kunnen uitmaken. Hij voegt eraan toe dat hier geen sprake kan zijn van een legitieme verwachting, wanneer er, zoals te dezen, controverse bestaat over de wijze waarop het interne recht moet worden geïnterpreteerd.

A.4.1. In hun memorie van antwoord zijn de gemeenten Aubange en Rouvroy van mening dat de Ministerraad verwarring zaait door te beweren dat de in het geding zijnde bepaling enkel interpretatief is. Zij preciseren dat die bepaling, indien zulks het geval zou zijn, uitwerking zou moeten hebben op de dag van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde wet, namelijk op 1 februari 2013 en niet op 1 januari 2006.

A.4.2. Wat de toepasbaarheid van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft, zijn die partijen van mening dat, ook al wordt bij artikel 34 van dat Verdrag het recht om een zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanhangig te maken voorbehouden aan privaatrechtelijke personen en organisaties, de mogelijkheid om voor de interne rechtscolleges over de schending van het Verdrag te klagen, bij die bepaling niet wordt geweigerd aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij voegen eraan toe dat het feit dat de Belgische Staat in andere omstandigheden aansprakelijk kan worden gesteld door een handelen of nalaten van een gemeente, niet verhindert dat België ervan kan worden beschuldigd het recht van de gemeenten op een eerlijk proces te schenden.

A.5. De stad Andenne houdt vol dat de in het geding zijnde bepaling een retroactief karakter heeft. Zij is daarenboven van mening dat de gemeenten zich voor het Grondwettelijk Hof op de bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kunnen beroepen.

A.6.1. De Ministerraad merkt op dat het niet noodzakelijk was dat de wet van 14 januari 2013 een retroactieve draagwijdte heeft gehad om de provinciegouverneurs in staat te stellen de beslissingen over de kosten voor de brandweerdiensten met betrekking tot de jaren 2006 tot 2012 te nemen. Hij brengt in herinnering dat de wetgever blijk heeft gegeven van een vaste en herhaalde wil om een systeem van solidariteit tussen de gemeenten bij de verdeling van die kosten te behouden. Hij besluit daaruit dat de in het geding zijnde bepaling een louter interpretatief karakter heeft.

A.6.2. De Ministerraad betwist de bewering van de gemeenten Aubange en Rouvroy volgens welke het enige doel van de wetgever erin zou hebben bestaan hangende procedures te beïnvloeden. Hij wijst erop dat andere gemeenten betrokken zijn bij procedures over de verdeling van de kosten voor de brandweerdiensten en dat verscheidene procedures lang vóór het aannemen van de wet van 9 november 2015 het voorwerp van een definitieve beslissing hadden uitgemaakt.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op 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 in het geding zijnde 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 Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van het voormelde artikel 14 van de wet van 9 november 2015 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 van de Grondwet, met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, met het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag.

Volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege en de tussenkomende partij voor het Hof zou de in het geding zijnde bepaling geen interpretatieve bepaling maar wel een retroactieve bepaling zijn 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 Raad van State stelt het Hof vragen over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, in het bijzonder terwijl de wettigheid van beslissingen die door de provinciegouverneurs zijn genomen met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra wat de boekjaren 2009 en 2010 betreft, voor hem wordt betwist.

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 in het geding zijnde 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 in het geding zijnde 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 in het geding zijnde 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 partijen voor het verwijzende rechtscollege en de tussenkomenende partij voor het Hof 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 in het geding zijnde 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 in het geding zijnde bepaling een interpretatieve bepaling is. De toepassing van de wijzigingen die bij de wet van 14 januari 2013 in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming zijn ingevoerd, op de beslissingen die na 17 februari 2013 door de provinciegouverneurs zijn genomen met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeenten-groepscentra sinds 1 januari 2006 en waarvan de wettigheid voor de Raad van State wordt betwist, wordt bijgevolg verantwoord door het interpretatieve karakter van de in het geding zijnde bepaling.

Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de gemeenten, te dezen, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag kunnen aanvoeren, volstaat het vast te stellen dat de inaanmerkingneming van die bepalingen niet tot een verschillend antwoord kan leiden.

B.8. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 14 van de wet van 9 november 2015 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 190 ervan, met het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 juni 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels