

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.601 van 5 februari 2019
in de zaak A. 215.943/X-16.445.**

In zake : de GEMEENTE GLABBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Céline Bimbenet
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D’Hooghe, Leopold Schellekens en Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de STAD DIEST
2. de STAD HALLE
3. de GEMEENTE LENNIK
4. de GEMEENTE LONDERZEEL
5. de STAD VILVOORDE
6. de GEMEENTE ZAVENTEM
7. de GEMEENTE ASSE
8. de GEMEENTE OVERIJSE
9. de STAD AARSCHOT
10. de STAD TIENEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Arne Vandaele, Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant van 20 maart 2015 om de kwartaaltranches 2015 van de niet-centrumgemeenten beschermd door de brandweerdiensten van de gewestelijke groepscentra van de provincie Vlaams-Brabant vast te stellen en van hun rekening bij Belfius Bank af te nemen op 3 april 2015, 30 juni 2015, 30 september 2015 en 29 december 2015.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De stad Diest, de stad Halle, de gemeente Lennik, de gemeente Londerzeel, de stad Vilvoorde, de gemeente Zaventem, de gemeente Asse, de gemeente Overijse, de stad Aarschot en de stad Tienen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 9 en 17 september 2015 en 6 oktober 2015. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij, de verwerende partijen en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 september 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die *loco* advocaten Stijn Verbist en Céline Bimbenet verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Linde Bevernaege die in eigen naam en *loco* Mr. David D’Hooghe, verschijnt voor de verwerende partijen, en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Juridisch kader en feiten

3. 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 een beroep kunnen doen, tegen de betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage.

Het artikel regelt ook de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten tussen de gemeenten die als groepscentrum fungeren en de gemeenten die over geen eigen brandweerdienst beschikken (de “beschermden gemeenten”) en het bepaalt welke kosten daarbij in aanmerking komen.

De bijdrage die de beschermde gemeenten – zoals verzoekster er een is – verschuldigd zijn, wordt berekend volgens de formule in artikel 10, § 4, 1°, van de wet van 31 december 1963. In afwachting van de berekening van het definitief bedrag van de bijdrage wordt met toepassing van artikel 10, § 4, 2°,

een voorlopig bedrag “betaald in kwartaaltranches berekend op basis van de laatste definitief betaalde bijdrage”.

Artikel 11, derde lid, van de wet van 31 december 1963 bepaalt dat de verschuldigde som waarvan sprake in artikel 10 op vordering van de bevoegde provinciegouverneur wordt overgebracht van een rekening, geopend bij een financiële instelling door de gemeente die de som verschuldigd is, op een rekening geopend bij een financiële instelling door de gemeente-schuldeisers.

4. Met een brief van 20 maart 2015 deelt de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant aan verzoekster mee wat de door haar te betalen kwartaaltranches voor het dienstjaar 2015 zijn: het bedrag van elke kwartaaltranche is gelijk aan een vierde van het definitief bedrag van verzoeksters bijdrage 2013.

De verschuldigde bedragen, zo wordt toegevoegd, zullen van verzoeksters rekening bij Belfius Bank worden afgenomen op 3 april 2015 (eerste kwartaaltranche), 30 juni 2015 (tweede kwartaaltranche), 30 september 2015 (derde kwartaaltranche), en 29 december 2015 (vierde kwartaaltranche).

In een e-mailbericht van 26 maart 2015 wordt verduidelijkt dat de brandweerbijdrage 2015 “op basis van de brandweerkosten van 2014 [is]”, dat ze betrekking heeft op het verleden en los staat van de bijdragen die vanaf 2015 rechtstreeks aan de hulpverleningszone wordt betaald.

IV. Tussenkomen

Exceptie

5. Verzoekster is van mening dat de voorlopig ingewilligde verzoeken tot tussenkomst van de steden Diest, Halle en Aarschot en van de gemeenten Lennik, Zaventem en Overijse, uiteindelijk verworpen moeten worden. De betrokken gemeenten-groepscentrum zeggen van mening te zijn dat

zij bijdragen die rechtmatig aan hen toekomen, zullen moeten missen, maar “uit hun betreffende budgetten [blijkt] dat zij er niet van uitgingen brandweerbijdragen te zullen ontvangen van de beschermde gemeenten in het jaar 2015”. Er kan niet worden ingezien, aldus verzoekster, hoe de betreffende steden en gemeenten (financiële) schade kunnen lijden nu zij niet op de betrokken inkomsten hebben gerekend. Zij hebben bijgevolg geen rechtmatig belang.

Beoordeling

6. De betrokken steden- en gemeenten-groepscentrum doen terecht gelden dat zij door het ingestelde beroep dreigen bijdragen te missen. Hun financieel belang is bijgevolg bij de zaak betrokken.

Dat zij niet reeds met de ontvangst van de bijdragen rekening hielden in hun meerjarenplan en budget, belet niet dat dit alsnog kan.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Rechtsmacht

Standpunt van de partijen

8. In de memorie van antwoord doen de verwerende partijen gelden dat de bevoegdheid van de Raad van State afhangt van het antwoord op de vraag “of wat bestreden wordt een beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of integendeel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor de betrokkene zich kan beroepen op een welbepaald recht”. Te dezen beschikt de gouverneur inzake de berekening van de kwartaaltranches niet over een appreciatiemarge of andere keuzemogelijkheden buiten artikel 10, § 4, 2°, van de wet van 31 december 1963. Zijn bevoegdheid is gebonden en de Raad van State heeft geen rechtsmacht om van het voorliggende beroep kennis te nemen.

9. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat zij ermee instemt dat de wet van 31 december 1963 geen discretionaire beleidsvrijheid laat inzake het innen van de kwartaalbijdragen, maar dat het voorwerp van het ingestelde beroep betrekking heeft “op de discretionaire bevoegdheid die de provinciegouverneur noodzakelijkerwijze uitoefent wanneer hij de [wet van 31 december 1963] in het jaar 2015 van toepassing verklaart op verzoekende partij, terwijl dit niet volgt uit art. 10, §4, 2° [ervan]”.

Kan tegen een zuiver declaratieve bestuurshandeling geen annulatieberoep worden ingesteld, anders is het “indien de vaststelling van de overheid onjuist is”: “dan kan de handeling toch worden aangevochten, omdat het dan noodzakelijkerwijze niet meer om een zuiver declaratieve maar om een constitutieve handeling gaat die eigen rechtsgevolgen beoogt te doen ontstaan en verder gaat dan het louter vaststellen van het bestaan ervan”. Het voorliggende beroep gaat “niet over een erkenning van een subjectief recht (een zgn. declaratieve rechtshandeling), maar een verkeerde toepassing van de wet door de provinciegouverneur, (een zgn. constitutieve rechtshandeling)”. Bijgevolg is, naar het oordeel van verzoekster, de Raad van State wel degelijk bevoegd.

10. Ook de tussenkomende partijen betwisten de rechtsmacht van de Raad van State. Het vernietigingsberoep heeft in wezen betrekking op het bestaan en de reikwijdte van het subjectieve recht van verzoekster op een correcte tenuitvoerlegging van de wettelijke verplichting om sommen te betalen.

De gouverneur heeft gevolg gegeven aan de gebonden bevoegdheid die artikel 10, § 4, 2°, en artikel 11, derde lid, van de wet van 31 december 1963 hem verleent. Die bepalingen verschaffen geen enkele beoordelingsvrijheid: “Uit het gegeven dat de interpretatie van de wettekst wordt betwist kan op zich niet worden afgeleid dat bij die tekst aan het bestuur een bevoegdheid wordt verleend om de voorwaarde voor de toepassing ervan in het kader van haar beleidsvrijheid te beoordelen.” De toepassing van de “oude” regeling “betreft enkel de interpretatie van bindende bepalingen van de wet”,

“dergelijke interpretatie kan uiteraard door de burgerlijke rechter worden gegeven”.

11. In de laatste memorie argumenteert verzoekster onder meer dat het in deze zaak niet over de betwisting van de omvang van de gevorderde bedragen gaat “doch wel over het bestaan van de verplichting waarop eerste verwerende partij meent gehouden te zijn”. Zij besluit:

“Verzoekende partij vraagt in haar verzoekschrift immers niet ‘te zeggen voor recht dat de gedebiteerde bedragen moeten worden terugbetaald’, wel vraagt zij Uw Raad om zich uit te spreken over de wettigheid van de bestreden beslissingen en vervolgens om deze te vernietigen. Verzoekende partij betwist nl. het bestaan van de verplichting waartoe eerste verwerende partij meent gehouden te zijn op grond van de artikelen 10 en 11 van de wet van 31 december 1963 om de reden dat vanaf 1 januari 2015 de wet van 15 mei 2007 in werking is getreden en daarmee de artikelen 10 en 11 van de wet van 31 december 1963 werden opgeheven [...], minstens dat deze laatste artikelen *ratione temporis* niet van toepassing waren.”

Beoordeling

12. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft; in beginsel, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

13. Het formele voorwerp van het voorliggende beroep is een beslissing van de gouverneur tot vaststelling en inning van de kwartaaltranches 2015 die verzoekster overeenkomstig artikel 10, § 4, 2°, van de wet van 31 december 1963, zoals de gouverneur die bepaling interpreteert, verschuldigd is.

14. De vaststelling en inning van de voorlopige bijdragen bedoeld in artikel 10, § 4, 2°, van de wet van 31 december 1963, zijn een zaak van gebonden bevoegdheid. De gouverneur beschikt hieromtrent over geen enkele discretionaire beoordelingsbevoegdheid – ook niet om uit te maken of de bepaling al dan niet nog in het dienstjaar 2015 wordt toegepast.

Dat laatste probleem betreft de interpretatie van de temporele draagwijdte van de bepaling. In rechte kan maar één interpretatie de juiste zijn. Ruimte om de voorkeur aan een andere interpretatie te geven is er voor de gouverneur niet. Wat die ene juiste interpretatie is, zal eventueel – bij betwisting – door de bevoegde rechter moeten worden vastgesteld.

15. Met de verplichting voor de gouverneur om de kwartaaltranches ten laste van verzoekster vast te stellen conform de wettelijk bepaalde voorwaarden en zonder dat hij daarbij over enige beoordelingsruimte beschikt, correspondeert in hoofde van verzoekster het subjectief recht op een correcte tenuitvoerlegging van de verplichting om sommen te betalen die de wet haar ten laste legt.

In dit licht komt het geschil dat verzoekster met haar annulatieberoep bij de Raad van State heeft aangebracht, er in werkelijkheid en direct op neer dat zij haar subjectief recht gehonoreerd wil zien om niet ten onrechte op grond van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 verplicht te worden tot de betaling van kwartaaltranches voor het dienstjaar 2015.

16. De bevoegde rechter ter zake is niet Raad van State. De Raad van State is zonder rechtsmacht. De besproken exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De Raad van State verwijst verzoekster in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verwerende partijen verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

De tussenkommende partijen worden elk voor een tiende verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 1500 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf februari 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust