

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 78.942 van 24 februari 1999

A. 57.312/VI-11.789
A. 63.708/VI-12.452
A. 69.108/VI-13.235
A. 70.082/VI-13.360

In zake : **de stad Luik,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Michel FRANCHIMONT, advocaat,
rue Beeckman 25
4000 Luik,

tegen :

1. de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de
Minister van Binnenlandse
Zaken,

**2. de Gouverneur van de
provincie Luik,**

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Michel MAHIEU, advocaat,
Louizalaan 523
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien de achtereenvolgens op 5 april 1994, 17 mei 1995, 24 mei 1996 en 26 juli 1996 ingediende verzoekschriften, waarbij de stad Luik de nietigverklaring vordert van de beslissingen die de Gouverneur van de provincie Luik op 11 februari 1994, 24 maart 1995, 26 maart 1996 en 22 april 1996 heeft genomen voor zover het bedrag van de in aanmerking te nemen kosten voor Luik, als groepscentrumgemeente, in

die beslissingen, met toepassing van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 tot vaststelling van de normen voor het bepalen van de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en het ministerieel besluit van 1 september 1981, respectievelijk wordt vastgesteld :

1. voor het jaar 1991, op 779.848.207 frank (terug te betalen saldo : 1.708.195 frank),
2. voor het jaar 1992, op 838.535.696 frank (te ontvangen saldo : 17.455.876 frank),
3. voor het jaar 1993, op 905.140.713 frank,
4. voor datzelfde jaar 1993, op hetzelfde bedrag (te ontvangen saldo : 20.491.545 frank);

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer THIBAUT, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikkingen van 9 juli 1998, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikkingen van 7 januari 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 17 februari 1999;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. GERMAIN, loco Mr. FRANCHIMONT, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. DE VOGHEL, loco Mr. MAHIEU, advocaat, die voor de verwerende partijen verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer THIBAUT, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de feiten als volgt kunnen worden samengevat :

1. Op 21 juni 1993 laat de Gouverneur van de provincie Luik aan de verzoekende partij weten dat hij beslist heeft om het bedrag van de in aanmerking komende kosten van haar gewestelijke brandweerdienst voor 1991 vast te stellen op 779.848.206 frank, "rekening houdend met artikel 13 van het pensioenreglement van 3 december 1934, overeenkomstig dezelfde berekeningen als die welke voor de vorige rekeningen zijn gemaakt"; op 9 augustus 1993 betwist de burgemeester van Luik dat cijfer, gelet op inzonderheid het aandeel van die dienst in het deficit van het gemeentelijk pensioenstelsel.

Op 30 september 1993 richt de Gouverneur aan de burgemeester van alle gemeenten van de provincie een brief waarin hij hen het aandeel of het bedrag van de bijdrage meedeelt dat voor het jaar 1991 ten laste van hun gemeente komt; uit die brief blijkt dat voor de verzoekende partij het bedrag van de in aanmerking komende kosten is vastgesteld op 777.138.655 frank, nadat van het voormelde bedrag van 779.848.206 frank een som is afgetrokken van 2.709.551 frank wegens kosten voor "versterking" en dat het voormelde bedrag van

777.138.655 frank als volgt moet worden omgeslagen :
543.997.058 frank ten laste van de stad Luik, als centrumgemeente, en 233.141.597 frank ten laste van de overige gemeenten van de groep; bij diezelfde brief worden de gemeenteraden verzocht binnen zestig dagen advies uit te brengen.

Op 29 november 1993 brengt de gemeenteraad van Luik een ongunstig advies uit, om reden dat in de berekening ten onrechte geen acht geslagen is op "de werkgeversbijdrage tot de pensioenkas voor de personeelsleden van de gewestelijke brandweerdienst", zodat de in aanmerking komende kosten voor die post volgens hem niet 102.401.806 frank, maar wel 234.445.204 frank zouden bedragen.

Op 24 december 1993 laat de Gouverneur de stad weten dat hij rekening heeft gehouden met artikel 13 van het reglement van haar pensioendienst en dat hij niet verder kan gaan dan de gegevens die in een vorige brief zijn vermeld, aangezien zulks "zou neerkomen op een afwijking van de bepalingen van het ministerieel besluit van 10 oktober 1977".

Op 3 februari 1994 laat het college van burgemeester en schepenen weten dat het zich daar niet bij kan neerleggen.

Op 9 februari 1994 geeft de Gouverneur aan de stad te kennen dat zijn brief van 24 december 1993 de beslissing is waarvan sprake is in artikel 9, § 2, van het voormelde ministerieel besluit en dat die definitieve beslissing zou worden uitgevoerd.

Op 11 februari 1994 vaardigt hij inderdaad een besluit uit tot vaststelling van het bedrag van de bijdragen, waarbij het voormelde bedrag van 543.997.056 frank ten laste van de stad Luik wordt gebracht en het terug te storten saldo op 1.708.195 frank wordt vastgesteld; dat besluit, dat op 16 februari 1994 ter kennis van de stad wordt gebracht en waarvan op 14 maart 1994 een kopie aan het Gemeentekrediet wordt gestuurd voor

tenuitvoerlegging, vormt de handeling die bij het eerste beroep wordt bestreden.

Op 24 maart 1994 laat het Gemeentekrediet de Gouverneur weten dat het de gevraagde inhouding heeft uitgevoerd.

2. Op 18 november 1994 deelt de Gouverneur aan alle gemeenten van de provincie het bedrag mee van hun aandeel of hun bijdrage voor het jaar 1992. Voor de verzoekende partij vermeldt hij als in aanmerking komende kosten een bedrag van 836.049.926 frank, waarvan 585.228.648 frank haar aandeel vormt; hij verzoekt de gemeenteraden hun advies binnen zestig dagen uit te brengen.

Op 19 december 1994 betwist de gemeenteraad van Luik die cijfers opnieuw om dezelfde reden als het voorgaande jaar.

Op 6 februari 1995 herhaalt de gouverneur zijn standpunt en laat hij de stad weten dat hij het aandeel van de verzoekende partij bij zijn brief van 18 november 1994 correct had bepaald.

Op 24 maart 1995 vaardigt hij een besluit uit waarbij hij het bedrag van de bijdragen voor het jaar 1992 bepaalt; het bedrag van de in aanmerking komende kosten blijft, wat de verzoekende partij betreft, bepaald op 836.049.926 frank, haar aandeel in het voormelde bedrag op 585.228.648 frank en het haar toekomstige saldo op 17.455.876 frank. Dat besluit, dat de handeling vormt die bij het tweede beroep wordt bestreden, wordt ter kennis gebracht van het Gemeentekrediet, dat op 30 mei 1995 de gevraagde verrichting uitvoert.

3. Op 23 januari 1996 deelt de Gouverneur andermaal aan alle gemeenten van de provincie het te hunnen laste komende bedrag mee van het aandeel of de bijdrage, deze keer voor het jaar 1993. Hij stelt het bedrag van de in aanmerking komende kosten voor de stad Luik vast op 901.917.321 frank en haar aandeel op

631.342.124 frank; hij verzoekt de gemeenteraden hun advies binnen zestig dagen uit te brengen.

Op 4 maart 1996 betwist de gemeenteraad van Luik andermaal en om dezelfde reden de gemaakte berekening waarin volgens die raad ten onrechte gewerkt is met een bedrag van 262.338.340 frank in plaats van met een bedrag van 121.208.910 frank als werkgeversbijdrage tot de pensioenkas voor de personeelsleden van de gewestelijke brandweerdienst.

Bij brief van 26 maart 1996 laat de Gouverneur, steeds om dezelfde redenen als die welke hij de voorgaande jaren had opgegeven, aan de verzoekende partij weten dat hij blijft bij zijn berekening, die beantwoordt aan artikel 13 van het reglement van pensioendienst van de stad Luik en aan de bepalingen van het ministerieel besluit van 10 oktober 1977; die brief is op 27 maart 1996 ter post aangetekend; de daarin vervatte beslissing vormt het onderwerp van het derde van de onderhavige beroepen, tot het instellen waarvan het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij op 31 mei 1996 heeft beslist;

Op 22 april 1996 vaardigt de Gouverneur het bij het vierde van de voormelde beroepen bestreden besluit uit waarbij hij de ten laste van de betrokken gemeenten komende bijdrage voor het jaar 1993 vaststelt; voor de verzoekende partij bepaalt hij de in aanmerking komende kosten op het voormelde bedrag van 901.917.321 frank, haar aandeel op het voornoemde bedrag van 631.342.124 frank en het haar toekomende saldo op 20.491.545 frank. Van dat besluit wordt op 29 mei 1995 kennis gegeven aan de burgemeesters, inzonderheid aan die van de verzoekende partij, en aan het Gemeentekrediet; het Gemeentekrediet voert op 31 mei 1996 de gevraagde verrichtingen uit.

Op 2 september 1996 beslist de gemeenteraad van Luik om de voormelde beslissing d.d. 31 mei 1996 van het college

om in rechte op te treden tegen de beslissing van 26 maart 1996, te "bekrachtigen";

Overwegende dat de beroepen verknocht zijn en samengevoegd dienen te worden;

Overwegende dat de verwerende partijen een exceptie van onbevoegdheid van de Raad van State opwerpen; dat zij aanvoeren dat de verzoekende partij de berekening betwist die de gouverneur heeft gemaakt van de "in de in aanmerking komende kosten vervatte pensioenlasten", dat die betwisting het echte onderwerp van het geschil is en dat deze betwisting, doordat ze op een burgerlijk recht betrekking heeft, tot de exclusieve bevoegdheid van de justitiële gerechten behoort, overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet; dat zij benadrukken dat de verzoekende partij het geschil trouwens aanhangig heeft gemaakt bij de rechtbank van eerste aanleg te Luik, waarvoor zij hen heeft laten dagvaarden op 21 december 1994 en 5 november 1996, zodat het aan die rechtbank staat dat geschil te beslechten dat per slot van rekening verband houdt met de interpretatie van de teksten die van toepassing zijn op de betaling van bedragen, over welke interpretatie de voormelde burgerlijke rechtbank zich zeer zeker kan uitspreken;

Overwegende dat de verzoekende partij tegen die exceptie van onbevoegdheid inbrengt dat de bepalingen van het voormelde ministerieel besluit het aan de Gouverneur overlaten te oordelen in welke mate zij, als niet bij de R.S.Z.P.P.O. aangesloten gemeente in aanmerking komende kosten kon aanvoeren voor de berekening van de bijdrage, in het bijzonder "wat behoort te worden verstaan onder (de woorden) 'overeenstemmend percentage' die worden gebruikt in artikel 3, § 3, van dat besluit", dat de Gouverneur

volgens haar daardoor niet gebonden was aan de cijfers die hem waren voorgelegd, maar diende te oordelen over de interpretatie zelf die aan de toepasselijke wetgeving diende te worden gegeven, zodat de wettigheid van zijn beslissingen vóór de Raad van State betwist moet kunnen worden, dat het niet gaat om een betwisting aangaande het verschuldigd zijn van de bijdrage en dat de gevorderde nietigverklaring van de beslissingen van de Gouverneur geenszins strekt tot het bekrachtigen van een subjectief recht; dat zij immers betoogt dat de bestreden beslissingen handelingen zijn waarbij het bestuur, gebruik makend van de beoordelingsvrijheid waarover het beschikt, aan een recht of een belang een beperking heeft opgelegd en dat zulke handelingen door de Raad van State kunnen worden vernietigd, zoals het geval is met de beslissingen waarbij uitkeringen toegekend of geweigerd worden en waarbij het erom te doen is na te gaan of de personen voor wie die uitkeringen bestemd zijn aan de voorgeschreven voorwaarden voldoen; dat zij opmerkt dat het doel van haar beroepen er immers per slot van rekening in bestaat haar rechtspositie ten opzichte van het voormelde ministerieel besluit vast te stellen, en dus niet de bedragen te betwisten die verschuldigd zijn door de loutere toepassing van een schaal, noch de verplichting van de verwerende partijen te doen erkennen om haar een bedrag terug te betalen; dat zij, steunend op de rechtsleer, daarop in haar laatste memorie laat volgen dat "het probleem van de draagwijdte van artikel 3, paragraaf 3b, van het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 ruimer is dan het probleem van de loutere 'toepassing' van die bepaling (...), en zelfs ruimer is dan dat van de loutere interpretatie van een verordeningsbepaling", aangezien de Gouverneur bij die bepaling niet wordt belast met een loutere mathematische rechtstreekse omzetting van de regels die van toepassing zijn op de bepaling van de financiële lasten betreffende

de pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten, maar er door die bepaling toe verplicht wordt het met de werkgeversbijdrage voor de R.S.Z.P.P.O. "overeenstemmend percentage" in te houden wanneer de groepscentrumgemeente haar pensioenkas zelf beheert, zodat hij "bij analogie" te werk moet gaan, daartoe uit verschillende formules moet kiezen en over die keuze een oordeel moet uitspreken; dat zij daaruit besluit dat "bij de huidige stand van de tekst onmogelijk van een derde (in casu van de Provinciegouverneur) een bepaald gedrag kan worden geëist (de bepaling van de in aanmerking komende kosten en inzonderheid de vaststelling van het "overeenstemmend percentage", waarvan in het omstreden artikel sprake is, aangezien de betekenis van dat begrip niet is gedefinieerd)"; dat zij ten slotte opmerkt dat zij van een justitiële rechter geen resultaat kan verkrijgen dat gelijkwaardig is aan de vernietiging van de bestreden beslissingen door de Raad van State, aangezien die rechter alleen een veroordeling tot betaling van een geldsom zou kunnen uitspreken en haar rechtspositie voor de toepassing van het voormelde ministerieel besluit dan ook niet zou kunnen vaststellen;

Overwegende dat de verwerende partijen daarop antwoorden dat de Gouverneur in casu over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt en dat, mocht het erop aan komen om van een tekst een interpretatie te geven, de rechtbank van eerste aanleg te Luik, waarbij het geschil aanhangig is, die interpretatie zeer zeker kan geven, en zulks door middel van vonnissen die "voldoende juridisch gewicht zouden hebben om onder partijen de draagwijdte van de geldende regeling te bepalen"; dat zij daarop laten volgen dat er geen grond bestaat om aan te nemen dat de verzoekende partij belang zou hebben bij de nietigverklaring "erga omnes" van de omstreden handelingen;

Overwegende dat artikel 3, § 3, b), van het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977 als volgt luidt :

" Mogen niet medegerekend worden bij het vaststellen van de in aanmerking komende kosten :

- 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;"

dat de Gouverneur, wanneer hij met toepassing van artikel 9, § 2, van datzelfde besluit, het bedrag van het aandeel of van de bijdrage bepaalt, hetzij het bedrag van de voormelde bijdrage aan voornoemde Rijksdienst voor sociale zekerheid moet berekenen, hetzij het daarmee overeenstemmend "percentage", dat wil zeggen op basis van een louter mathematisch criterium; dat die berekeningen bovendien moeten worden gemaakt uitgaande van de werkelijke kosten, zoals bepaald in artikel 3, § 1, c), van het voormelde besluit; dat daaruit volgt dat de Gouverneur over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt;

Overwegende dat de verzoekende partij uiteraard de interpretatie betwist die de Gouverneur van het voormelde artikel 3, § 3, b), heeft gegeven, inzonderheid de strekking die dat artikel volgens hem bezit; dat zij geen enkele kritiek uit omtrent de reële cijfers, noch omtrent de onderscheiden wegingsfactoren die de Gouverneur krachtens het voormelde ministerieel besluit heeft toegepast en in verband waarmee hij over een beoordelingsbevoegdheid beschikte; dat uit het feit

dat het bestuur van een tekst een interpretatie heeft gegeven - zoals elke overheid en elk rechtscollege kan doen - niet kan worden afgeleid dat bij die tekst aan dat bestuur een bevoegdheid wordt verleend om de voorwaarden voor de toepassing ervan te beoordelen, welke bevoegdheid ter beoordeling staat van de Raad van State;

Overwegende dat daaruit volgt dat de betwisting in feite betrekking heeft op het bestaan en de reikwijdte van het subjectieve recht van de verzoekende partij op een correcte tenuitvoerlegging van de verplichting om sommen te betalen die door de wet en door het besluit tot uitvoering van die wet te haren laste zijn gelegd, alsook, daarbij aansluitend, ten laste van de overige gemeenten die behoren tot de groep waarvan zij de centrumgemeente is;

Overwegende dat geschillen betreffende het voormelde subjectieve recht alleen kunnen worden beslecht door het justitieel rechtscollege waarbij ze aanhangig zijn gemaakt, welk rechtscollege daartoe van de toepasselijke teksten de passende interpretatie moet geven en, in voorkomend geval, de daaruit voortvloeiende verplichtingen dient te bekrachtigen; dat de exceptie van onbevoegdheid behoort te worden ingewilligd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De beroepen met de nummers A.57.312/VI-11.789, 63.708/VI-12.452, 69.108/VI-13.235 en 70.082/VI-13.360 worden samengevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 16.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op vierentwintig februari 1900 negenennegentig door :

de HH. CLOSSET, kamervoorzitter,
HANSE, staatsraad,
LEWALLE, staatsraad,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.