

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 81.871 van 16 juli 1999

A. 57.160/V-1388

In zake : **de stad Waver,**
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. J. BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de Minister van
Binnenlandse Zaken,
die woonplaats heeft gekozen
bij Mr. M. MAHIEU, advocaat,
Louizalaan 523
1050 Brussel,

Tussenkommende partij :

Stad Leuven,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. B. BEELEN, advocaat,
Justus Lipsiusstraat 20a
3000 Leuven.

DE RAAD VAN STATE, Ve KAMER,

Gezien het op 25 maart 1994 ingediende verzoekschrift, waarbij de stad Waver de nietigverklaring vordert van de ministeriële beslissing van 10 februari 1994 houdende de "impliciete beslissing tot verwerping van het beroep ingesteld door de stad Waver (...) tegen de beslissing van de provinciegouverneur van Brabant houdende bepaling van de bijdrage van de gemeenten die bediend worden door de regionale brandweerdienst van de stad Waver en van het

aandeel ten laste van de stad Waver in het geheel van de financiering van die brandweerdienst voor het jaar 1991";

Gezien het op 4 juli 1994 ingediende verzoekschrift, waarbij de stad Leuven vraagt als tussenkomende partij te mogen optreden;

Gelet op de beschikking van 13 september 1994, waarbij dat verzoek tot tussenkomst wordt toegestaan;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer E. THIBAUT, adjunct-auditeur;

Gelet op de beschikking van 5 oktober 1998, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gezien de laatste memorie van de verzoekende partij en van de verwerende partij en het verzoek tot voortzetting van de procedure;

Gelet op de beschikking van 1 april 1999 waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 30 april 1999;

Gehoord het verslag van Mevr. S. GEHLEN, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. N. FORTEMPS, loco Mr. J. BOURTEMBOUG, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, van Mr. GERARD, advocaat bij het Hof van Cassatie, loco Mr. MAHIEU, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt, en van Mr. D. SOCQUET, loco Mr. BEELEN, advocaat, die voor de tussenkomende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer THIBAUT, auditeur;

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

Overwegende dat de volgende gegevens dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep :

1. Met toepassing van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en van het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand, is de stad Waver door de gouverneur van de vroegere provincie Brabant aangewezen als centrum van een gewestelijke groep voor brandbestrijding en is haar gewestelijke brandweerdienst door de Minister van Binnenlandse Zaken ingedeeld bij categorie Y.

Artikel 10 van de genoemde wet van 31 december 1963 bepaalt tevens dat de gemeenten van de gewestelijke groep die geen brandweerdienst hebben en bijgevolg een beroep doen op de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van die groep vormt, daarvoor een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage betalen. De criteria voor het berekenen van die bijdrage, die door

de gouverneur wordt vastgesteld nadat hij het advies van de gemeenteraad heeft ingewonnen, zijn vastgesteld bij een ministerieel besluit van 10 oktober 1977, alsook de criteria met betrekking tot de in aanmerking te nemen kosten en het aandeel dat ten laste blijft van de gemeente die het centrum van de groep vormt.

2. Bij brief van 27 november 1992 heeft de gouverneur van de vroegere provincie Brabant de stad Waver de gegevens meegedeeld om het aandeel van de stad in de kosten van de brandweerdienst te berekenen voor het jaar 1991; in die brief wordt het college van burgemeester en schepenen verzocht de gemeenteraad te vragen een advies uit te brengen over dat aandeel en wordt erop gewezen dat dat advies binnen zestig dagen aan de gouverneur moet worden overgezonden en dat ontstentenis van een advies als impliciete instemming wordt beschouwd.

In de brief worden de in aanmerking komende aangepaste kosten (48.635.731 BF) vermeld, het aandeel van de stad dat 70% bedraagt, of 34.045.012 BF, en het bedrag van de bijdragen die geïnd moeten worden, namelijk 14.800.556 BF.

3. Op 16 februari 1993 brengt de gemeenteraad een ongunstig advies uit, dat bij brief van 17 februari 1993 aan de gouverneur wordt overgezonden. Dat advies, dat uitvoerig gemotiveerd is, heeft kritiek op het feit dat het aandeel van de stad bepaald is op 70% en is erop gericht de wanverhouding aan te tonen tussen de reële, door de stad gedragen last en de last gedragen door de bediende gemeenten; het wijst er tevens op dat "de stad Waver niet volledig de bedragen int die gestort worden door de door haar centrum beschermde gemeenten, aangezien de kosten die de stad Waver in aanmerking neemt samengevoegd worden met die van Leuven

alvorens de financiële last omgeslagen wordt over de door de steden Waver en Leuven bediende gemeenten". Dat tot besluit in het advies gesteld wordt "dat indien ervan wordt uitgegaan dat de door de stad voor de brandweerdienst gedane uitgaven verplichte uitgaven zijn in het licht van artikel 255, 11°, van de nieuwe gemeentewet, opgemerkt moet worden dat het bepaalde van artikel 256 van de gemeentewet (...) overtreden is".

4. Op 2 maart 1993 stelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Waver beroep in bij de Koning op de voet van artikel 256, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet. Op 10 maart 1993 bericht de Minister van Binnenlandse Zaken de ontvangst van dat beroep.

Dezelfde dag wordt beroep ingesteld bij de bestendige deputatie, eveneens op basis van artikel 256, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet.

5. Op 22 juni 1993 bericht de gouverneur de ontvangst van het besluit van de gemeenteraad van 16 februari 1993. Hij stelt vast dat de overwegingen van dat besluit dezelfde zijn als die welke het jaar daarvoor werden aangevoerd als grondslag van het uitgebrachte ongunstige advies over de tarifieringsverrichtingen voor het jaar 1990 en verwijst dan ook naar zijn op 23 maart 1992 gegeven antwoord om ze te weerleggen.

In dezelfde brief wordt gesteld dat de bestendige deputatie van de provincieraad op 3 juni 1993 besloten heeft zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van het voor het jaar 1990 ingestelde beroep, omdat "er een specifieke wetgeving bestaat voor de tarifiering van brandweerdiensten - welke reeds voorziet in een beroepsprocedure voor iedere gemeente die het

bedrag van haar aandeel of bijdrage zou betwisten - en dat artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet in casu dan ook kennelijk niet van toepassing is."

De gouverneur verklaart voorts dat hij het bijgevolg onnodig heeft geacht het ingestelde beroep in verband met het voor het jaar 1991 verschuldigde aandeel voor te leggen aan de bestendige deputatie.

6. Op 14 oktober 1993 maant de stad Waver de Minister van Binnenlandse Zaken aan zich uit te spreken over haar beroep van 2 maart 1993.

7. Op 15 maart 1994 leidt het college van burgemeester en schepenen van de stad Waver uit het stilzwijgen van de Minister van Binnenlandse Zaken af dat hij het beroep impliciet verwerpt en besluit het op die basis tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

Overwegende dat de verwerende partij de exceptie opwerpt dat het beroep *ratione materiae* niet ontvankelijk is omdat er geen aanvechtbare handeling is; dat ze uiteenzet dat artikel 9, § 2, van 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, een specifieke procedure inhoudt ter zake van de financiering van de brandweerdienst en dat die procedure voorziet in een beroep bij de gouverneur, een beroep dat zowel op het vaststellen van het aandeel als op het vaststellen van de bijdragen kan slaan en waarover de gouverneur uitspraak doet bij een uitdrukkelijke beslissing; dat dat bijzondere beroep volgens de verwerende partij de toepassing van artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet uitsluit,

zodat ze geen uitspraak hoefde te doen over het beroep dat de stad Waver uitsluitend op die bepaling had gegrond;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord tegenwerpt dat de bewering dat artikel 9, § 2, van het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 een specifiek beroep zou instellen bij de gouverneur om de beslissing aan te vechten tot bepaling van het aandeel en van de bijdragen, wat de toepassing uitsluit van artikel 256 van de nieuwe gemeentewet, op een verkeerde interpretatie van die bepaling berust, welke interpretatie bovendien in strijd is met de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en met artikel 256 van de nieuwe gemeentewet; dat ze stelt dat het genoemde artikel 9, § 2, een procedure instelt om het advies van de gemeenteoverheid in te winnen, maar geen mogelijkheid tot beroep biedt aan de gemeenten die zich benadeeld zouden achten door de beslissing van de gouverneur; dat ze aanvoert dat artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, dat door artikel 9, § 2, van het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 ten uitvoer wordt gelegd, de minister niet machtigt om bij de gouverneur zelf beroep in te stellen tegen de beslissing van de gouverneur, en dat, wil men de wet een interpretatie geven die niet in strijd is met de Grondwet, die wet niet zulk een machtiging mag bevatten, want alleen de wetgever had kunnen voorzien in een specifiek beroep dat afwijkt van artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet en de minister kunnen machtigen om uitsluitend de nadere regels voor dat beroep vast te stellen; dat ze bovendien aanvoert dat, gezien de wijze waarop de bijdragen en de aandelen berekend worden, de kwestie niet alleen de gemeenten in het Franse taalgebied aanbelangt die een beroep kunnen doen op haar brandweerdienst, maar ook de

gemeenten die een beroep kunnen doen op de brandweerdienst van Leuven die, zoals zij, over een brandweerdienst van categorie Y beschikt; dat ze in dat verband opmerkt dat artikel 256, § 1, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat wanneer verscheidene gemeenten bij een verplichte uitgave betrokken zijn, ze daarin bijdragen naar evenredigheid van het belang dat ze erbij kunnen hebben, en dat in geval van weigering of van onenigheid over de verhouding van dit belang en van de te dragen lasten, de Koning beslist wanneer de betwiste aangelegenheid gemeenten van verschillende taalgebieden betreft;

Overwegende dat de verzoekende partij, om het standpunt te weerleggen dat de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming niet alleen van een latere datum is dan de gemeentewet, maar ook een bijzondere wet is ten opzichte van die wet en dat het enige beroep dat de stad Waver tegen de eindbeslissing van de gouverneur vermocht aan te tekenen, naar gelang van het voorwerp van het geschil ofwel een beroep bij de Raad van State was, ofwel een vordering bij de gewone hoven en rechtbanken, het bepaalde van het koninklijk besluit van 15 maart 1935 betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten en van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming analyseert, en daaruit afleidt dat, ook al beschikken de gemeenten over een beperkte bevoegdheid voor de organisatie van hun brandweerdienst, ze niettemin terzake nog beslissingsbevoegdheid hebben die niet teniet wordt gedaan door de bijzondere toezichtsmaatregelen ingevoerd door de genoemde wet van 31 december 1963; dat ze daaruit besluit dat de specificiteit van de materie die bij deze wet wordt geregeld en de bij deze wet ingestelde mechanismen niet aantonen dat de wetgever de bedoeling heeft gehad een volledige regeling op te zetten die afwijkt van de algemene regeling van de

bevoegdheidsverdeling door de gemeentewet; dat ze haar kritiek op het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 herhaalt en besluit dat artikel 256 van de nieuwe gemeentewet van toepassing is;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie toegeeft dat de gemeenten een bepaalde "bevoegdheid" hebben inzake brandbestrijding, maar bij haar standpunt blijft dat de wet van 31 december 1963 verschillende systemen in het leven heeft geroepen inzake beroep en toezicht, die afwijken van de in de gemeentewet vastgelegde regeling;

Overwegende dat artikel 135, § 2, tweede lid, 5°, van de nieuwe gemeentewet "het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, ... te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden", toevertrouwt aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten, "voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden"; dat hoofdstuk II van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, die dateert van na de gemeentewet, de gemeentelijke en de gewestelijke brandweerdiensten regelt; dat voor de algemene organisatie van die diensten, de gemeenten van iedere provincie ingedeeld worden in groepen die elk een gemeente bevatten die het centrum van de groep vormt en die over een brandweerdienst moet beschikken, en de overige gemeenten die ofwel zulk een dienst moeten behouden of oprichten, ofwel een beroep moeten doen op de gemeente die het centrum van de groep vormt, in welk geval ze een forfaitaire jaarlijkse bijdrage moeten betalen; dat, wat dat betreft, de wet van 31 december 1963 ruime bevoegdheden toekent aan de Minister van Binnenlandse Zaken en aan de provinciegouverneurs; dat de gouverneurs niet alleen tot taak hebben verschillende bijzondere toezichts- en dwangmaatregelen uit te

vaardigen, maar onder meer ook overeenkomstig de door de Minister van Binnenlandse Zaken bepaalde normen en na het advies van de belanghebbende gemeenteraden te hebben ingewonnen, het bedrag moeten vaststellen van de forfaitaire jaarlijkse bijdrage die door de gemeenten die geen brandweerdienst hebben, bediende gemeenten genaamd, verschuldigd is aan de gemeente die het centrum van de groep vormt; dat uit het bepaalde van de wet van 31 december 1963, de opzet en de parlementaire voorbereiding ervan, blijkt dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om voor de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten een afzonderlijke regeling in te stellen die na de gemeentewet komt; dat die afzonderlijke regeling, die samenhangt met het specifieke karakter van de geregelde aangelegenheid en met de noodzaak om de hulpverlening op een gebied dat voor de bevolking van wezenlijk belang is, doeltreffend te organiseren, afwijkt van de regeling die tot dan toe volledig onder de gemeentelijke autonomie viel;

Overwegende dat de gemeenten, op voorwaarde dat de provinciegouverneur ermee instemt en de maatregelen in acht worden genomen die door de Minister van Binnenlandse Zaken worden bepaald in het algemeen reglement tot vaststelling van de maatregelen die getroffen moeten worden voor het optreden van de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van de groep vormt, een bepaalde bevoegdheid behouden voor de organisatie van hun brandweerdienst; dat op ten minste twee punten, namelijk enerzijds het samenstellen van de gewestelijke groepen en anderzijds het bedrag van de forfaitaire jaarlijkse bijdrage, de beslissingsbevoegdheid echter niet meer bij de gemeenteraden berust die, luidens artikel 10 van de wet van 31 december 1963, alleen maar hun advies kunnen uitbrengen over die kwesties, terwijl de eindbeslissing bij de gouverneur ligt;

Overwegende dat de normen voor het vaststellen van de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage genoemd in artikel 10 van de wet van 31 december 1963, vastgesteld zijn bij een ministerieel besluit van 10 oktober 1977; dat artikel 9 van dat ministerieel besluit niet voorziet in een beroep bij de gouverneur tegen diens eigen beslissing inzake bijdragen, maar alleen een procedure en een termijn bepaalt voor de kennisgeving, aan de gemeenten, van de beslissing waaraan dat advies vooraf moet gaan, voor het uitbrengen van dat advies en het nemen van de eindbeslissing; dat daaruit niet volgt dat, aangezien krachtens de wet van 31 december 1963 niet in enig beroep voorzien wordt, het beroep waarin artikel 256 van de nieuwe gemeentewet voorziet automatisch van toepassing zou zijn; dat uit artikel 10, vierde lid, van de wet van 31 december 1963 immers blijkt dat, wat de uitgaven van de gemeenten voor brandweerdiensten betreft - verplichte uitgaven die ambtshalve kunnen worden opgelegd - de provinciegouverneur de enige overheid is die beslissingsbevoegdheid heeft; dat gelet op de nauwkeurigheid van de normen voor de bepaling van de bijdrage die de bediende gemeenten moeten betalen - en bijgevolg van het aandeel van de gemeente die het centrum van de groep vormt, - welke normen vastgesteld worden door de Minister van Binnenlandse Zaken krachtens een machtiging door de wetgever, de gemeenten niet meer bevoegd zijn om te beslissen over het belang dat ze kunnen hebben bij die uitgaven of over de mate waarin ze daarin moeten bijdragen; dat, derhalve, het beroep waarin artikel 256, voorheen artikel 132, van de nieuwe gemeentewet voorziet op het gebied van de verplichte uitgaven waarbij verscheidene gemeenten "betrokken zijn" die daarin bijdragen "naar evenredigheid van het belang dat ze erbij kunnen hebben", de uitoefening van een eigen beoordelings- en beslissingsbevoegdheid door de gemeenten onderstelt, die onverenigbaar is met de

regeling die is ingevoerd bij de wet van 31 december 1963; dat het instellen van het beroep waarin die bepaling voorziet, overigens de bevoegdheid die bij artikel 11 van de wet van 31 december 1963 aan de gouverneur wordt toevertrouwd om maatregelen ambtshalve uit te voeren, krachteloos zou maken;

Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat de beslissing van de gouverneur tot vaststelling van de bijdrage die de beschermde gemeenten moeten betalen en van het aandeel van de gemeenten die het centrum van de groep vormen, een handeling is die vatbaar is voor beroep bij de Raad van State of bij de gewone rechtbanken, naar gelang van het eigenlijke voorwerp van het beroep; dat aangezien die geschillenberechting niet tot de bevoegdheid van de verwerende partij behoort, deze niet verplicht was uitspraak te doen over het beroep dat de verzoekende partij op 2 maart 1993 bij haar had ingesteld; dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij ten belope van 4.000 frank en ten laste van de tussenkomende partij ten belope van 3.000 frank.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare
terechtzing, op zestien juli 1900 negenennegentig,
door de Ve kamer van de Raad van State, samengesteld
uit :

de HH. J.-J. STRYCKMANS,	eerste voorzitter van de Raad van State
D. MOONS,	staatsraad,
Mevr. S. GEHLEN,	staatsraad,
Mevr. Chr. NOTEBAERT,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

Chr. NOTEBAERT.

J.-J. STRYCKMANS.