



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 91/2024
van 19 september 2024
Rolnummer : 8005**

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 21 december 2022 « houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » en van het bij die wet bekrachtigde voormelde koninklijk besluit van 27 juni 2022, ingesteld door de stad Andenne en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 juni 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 juni 2023, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 21 december 2022 « houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2022, tweede editie) en van het bij die wet bekrachtigde voormelde koninklijk besluit van 27 juni 2022 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 juli 2022) door de stad Andenne, de gemeente Assesse, de gemeente Eghezée, de gemeente Fernelmont, de stad Gembloux, de gemeente Gesves, de gemeente La Bruyère, de stad Namen, de gemeente Ohey en de gemeente Profondeville, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Nathalie Fortemps en Mr. Ahmed Tiouririne, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Nicolas Bonbled en Mr. Camila Dupret Torres, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 15 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Magali Plovie en Willem Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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. De verzoekende partijen zijn de gemeenten die lid zijn van de hulpverleningszone « NAGE » (Namen, Andenne, Gembloux en Eghezée). Zij doen gelden dat zij rechtstreeks worden geraakt door de bestreden normen, namelijk :

- de wet van 21 december 2022 « houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » (hierna : de wet van 21 december 2022) en,

- het koninklijk besluit van 27 juni 2022 « tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » (hierna : het koninklijk besluit van 27 juni 2022), bekrachtigd bij de voormelde wet van 21 december 2022.

Ten aanzien van het eerste middel

A.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13, 41, 144, 145, 146, 159, 160 en 162 van de Grondwet en met artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 bij de wet van 21 december 2022 aan de betrokken gemeenten, zonder redelijke verantwoording, de mogelijkheid ontzegt om een beroep in te stellen bij de Raad van State of in rechte te treden voor de gewone rechtscolleges teneinde de interne en externe wettigheid van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 te laten toetsen, terwijl het essentiële jurisdictionele waarborgen betreft.

De verzoekende partijen merken op dat de parlementaire voorbereiding van artikel 70 (lees : 71) van de wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » (hierna : de wet van 15 mei 2007) niet erg duidelijk is over de bestaansreden van de nood aan een bekrachtiging door de wetgever van het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 67 van dezelfde wet. De Grondwet behoudt de aangelegenheden inzake brandbestrijding en civiele veiligheid niet voor aan de wetgever.

De verzoekende partijen beklemtonen dat het koninklijk besluit van 27 juni 2022 niet grondig werd geanalyseerd door het Parlement, dat zich heeft uitgesproken zonder kennis te hebben van de verstrekte adviezen over de ontwerpen van koninklijk besluit. Dergelijke technische gegevens als die van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 vallen in beginsel onder de uitvoering van de wet. De wettelijke bekrachtiging heeft in werkelijkheid enkel tot doel de Raad van State en de hoven en rechtbanken te verhinderen de interne en externe wettigheid van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 te onderzoeken.

A.3.1. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat het eerste middel onontvankelijk is, in zoverre het bestreden verschil in behandeling in werkelijkheid voortvloeit uit artikel 71 van de wet van 15 mei 2007, dat bepaalt dat het koninklijk besluit dat ter uitvoering van artikel 67, tweede lid, van dezelfde wet is genomen, moet worden bekrachtigd en dat niet in het onderwerp van het beroep is begrepen.

Volgens de Ministerraad is het eerste middel eveneens onontvankelijk in zoverre de twee categorieën van rechtzoekenden die met elkaar zouden moeten worden vergeleken, daarin niet worden geïdentificeerd.

A.3.2. De Ministerraad doet in ondergeschikte orde gelden dat, aangezien het bestreden verschil in behandeling is gelegen in artikel 71 van de wet van 15 mei 2007, het verantwoord is dat de motivering voor het aanwenden van de wettelijke bekrachtiging noch in het administratief dossier van het koninklijk besluit van 27 juni 2002, noch in de parlementaire voorbereiding van de bekrachtigingswet wordt vermeld.

De Ministerraad voert vervolgens aan dat de wettelijke bekrachtiging geen terugwerkende kracht heeft - althans niet vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 -, zodat de rechtszekerheid wordt gevrijwaard. Zij strekt evenmin ertoe invloed uit te oefenen op een hangend rechtsgeding, aangezien in die bekrachtiging was voorzien bij de wet van 15 mei 2007. Ten slotte worden aan de rechtzoekenden geen essentiële jurisdictionele waarborgen ontzegd; de wettelijke bekrachtiging dwingt hen enkel om in rechte te treden voor het Grondwettelijk Hof.

A.4.1. De verzoekende partijen voeren aan dat het onderzoek van het middel niet impliceert dat het onderwerp van het beroep wordt uitgebreid tot de wet van 15 mei 2007. Het is niet die wet die voor hen griefhoudend is, maar de wet van 21 december 2022. De verzoekende partijen hadden trouwens destijds wellicht niet doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging van artikel 71 van de wet van 15 mei 2007 te vorderen.

Zij preciseren dat het Hof in het eerste middel wordt verzocht om hun situatie te vergelijken met die van de rechtzoekenden die over de hiervoor bedoelde essentiële jurisdictionele waarborgen beschikken.

A.4.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de wet van 21 december 2022 wel degelijk retroactief is, in zoverre zij tot gevolg heeft dat het bekrachtigde koninklijk besluit, sedert de inwerkingtreding ervan, moet worden beschouwd als een handeling van de wetgevende macht. Zij heeft ook tot gevolg dat de rechter - de Raad van State of de gewone rechter - bij wie de zaak op geldige wijze aanhangig is gemaakt, zijn bevoegdheid verliest.

De verzoekende partijen doen gelden dat de middelen die kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van een beroep dat is gericht tegen een wet, beperkter zijn dan die welke kunnen worden uiteengezet ter ondersteuning van een beroep dat is gericht tegen een reglementaire handeling, met name wat de toetsing van de vereiste van interne motivering betreft. Het koninklijk besluit van 27 juni 2022, dat bijzonder technisch is, kan enkel op nuttige wijze worden betwist indien het erin vervatte cijfermateriaal kan worden onderzocht en betwist. Een dergelijke controle is echter niet meer mogelijk, rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover een democratisch verkozen vergadering beschikt en, bijgevolg, met het beperkte karakter van de toetsing die het Grondwettelijk Hof kan verrichten.

A.5.1. De Ministerraad voert aan dat het middel niet kan leiden tot de opheffing van het bestreden verschil in behandeling, aangezien dat voortvloeit uit artikel 71 van de wet van 15 mei 2007, dat niet kan worden vernietigd door het Hof. Bovendien beschikken niet alle rechtzoekenden noodzakelijkerwijs over rechtsmiddelen voor de Raad van State. De verzoekende partijen stellen geen pertinent vergelijkingselement vast.

A.5.2. De Ministerraad voert aan dat de procedurele verschillen die bestaan tussen het voor het Hof ingestelde beroep en het voor de Raad van State ingestelde beroep, op zich geen discriminatie uitmaken. De verzoekende partijen formuleren voor het Hof kritiek die in ruime mate identiek is aan die welke zij formuleren voor de gewone rechter.

De Ministerraad doet gelden dat het onderzoek door het Hof verschilt van het onderzoek door de Raad van State, gezien de hoedanigheid van de steller van de handeling. Het feit dat de wetgever over een beoordelingsmarge beschikt, neutraliseert de nuttige werking van de waarborgen van de toetsing daarom niet. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de controle die door het Parlement is verricht bij het aannemen van de wet van 21 december 2022, onregelmatig zou zijn of de in het middel bedoelde normen zou schenden. Voor het overige en rekening houdend met het beginsel van de scheiding der machten, vermocht de Kamer zich voldoende geïnformeerd te achten op grond van de elementen die haar zijn bezorgd.

Ten aanzien van het tweede middel

A.6. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat de bestreden normen, wanneer het erom gaat de inkomsten- en uitgavenposten te bepalen die in aanmerking worden genomen bij de berekening van de in artikel 67 van de wet van 15 mei 2007 bedoelde verhouding, geen rekening houden met de inkomsten waarover de gemeenten met een gemeentelijke brandweerdienst voor de financiering van die brandweerdienst beschikten, en die afkomstig waren van zogenaamde « factuereerbare » prestaties en subsidies die hun waren toegekend door andere overheden dan de federale Staat. De bestreden normen behandelen alle gemeenten die over een brandweerdienst beschikten, bijgevolg op dezelfde wijze, zonder redelijke verantwoording, terwijl een aantal van die gemeenten ontvangsten in verband met « factuereerbare » prestaties en subsidies genoten.

De verzoekende partijen vermelden verschillende interventies die door de brandweerdiensten konden worden gefactureerd aan derden (ontvangsten uit prestaties van de dienst 100, interventies voor wespennesten, enz.) (zie artikel 2bis, § 1, van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » (hierna : de wet van 31 december 1963) en de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 « tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn »), alsook subsidies (gesco-subsidies, voor « gesubsidieerde contractuelen »). Die interventies worden niet in aanmerking genomen in het koninklijk besluit van 27 juni 2022. Het totaalbedrag van die ontvangsten bedroeg, voor de vier gemeenten-groepscentra van de hulpverleningszone « NAGE », 3 720 244,55 euro op 31 december 2007, voor één enkel boekjaar. Dat bedrag is gelijk aan 1 101 029,62 euro voor enkel de ontvangsten uit prestaties van het boekjaar 2007. Die niet-inaanmerkingneming is niet verantwoord, temeer daar de Belgische Staat over alle inlichtingen dienaangaande beschikte. In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 27 juni 2022 is voorafgegaan, wordt de niet-inaanmerkingneming, als ontvangsten, van de door de beschermde gemeenten betaalde bijdragen enkel verantwoord door het feit dat die overeenstemmen met een uitgave voor de beschermde gemeenten.

A.7. De Ministerraad voert aan dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt en dat het Hof enkel de maatregelen kan afkeuren die voortvloeien uit een kennelijk onredelijke beoordeling.

De Ministerraad verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waaruit blijkt dat het loutere feit dat geen rekening is gehouden met de inkomsten van de betrokken overheden, op zich niet kan worden bekritiseerd, op voorwaarde dat daaruit geen discriminatie tussen de gemeenten voortvloeit.

De Ministerraad legt uit dat vóór de hervorming van 2007, de gemeenten van iedere provincie in gewestelijke groepen waren ingedeeld. Binnen elke groep moest een gemeente (de zogenaamde « gemeente-centrum ») over een functionele brandweerdienst beschikken, waarop de andere gemeenten van de groep (de zogenaamde « beschermde gemeenten ») een beroep konden doen mits een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage werd betaald (artikel 10 van de wet van 31 december 1963). Bij de beoordeling van de verhouding werd beslist om enkel rekening te houden met de uitgaven van de gemeenten die over een brandweerdienst beschikken en om de inkomsten (waarin de voormelde bijdrage was inbegrepen) niet ervan af te trekken, anders zouden de uitgaven die door de gemeenten werden gedaan voor de beschermde gemeenten of ter versterking van de brandweerdiensten die hoofdzakelijk uit vrijwilligers bestaan (de Z-centra, die de meerderheid uitmaken in het Waalse Gewest), niet in rekening worden gebracht.

Volgens de Ministerraad volgt daaruit dat er geen discriminerende gelijke behandeling bestaat tussen de gemeenten-centra naargelang zij al dan niet over inkomsten met betrekking tot factureerbare prestaties beschikten. Alle gemeenten met een brandweerdienst ontvingen inkomsten uit bepaalde interventies of konden ze ontvangen. Zelfs indien de gemeenten een zekere autonomie genoten bij de beslissing om bepaalde interventies al dan niet te factureren, moest een aantal opdrachten noodzakelijkerwijs worden gefactureerd (DGH-interventies, vervuiling, extralegale opdrachten, enz.). Er zijn dus geen gemeenten die over inkomsten uit facturering beschikten en gemeenten die niet over dergelijke inkomsten beschikten. Met andere woorden alle gemeenten beschikten over ontvangsten en met geen van die ontvangsten werd rekening gehouden.

A.8. De verzoekende partijen preciseren dat zij niet in het geding brengen dat de bestreden bepaling de bijdragen die de gemeenten-centra in de zin van de wet van 31 december 1963 konden genieten, niet in aanmerking neemt als ontvangsten.

De verzoekende partijen doen gelden dat de gemeenten-centra niet alle « betaalprestaties » moesten factureren en dat niet al die gemeenten-centra subsidies, noch, in voorkomend geval, subsidies voor hetzelfde bedrag hebben ontvangen. Bovendien waren die gemeenten-centra vrij om het bedrag van hun factureerbare prestaties te bepalen. Het bestaan en het bedrag van die ontvangsten kon dus verschillen naargelang van de gemeentelijke brandweerdiensten. In haar advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State trouwens de aandacht gevestigd op een mogelijke discriminatie dienaangaande. Die ontvangsten waren niet verwaarloosbaar voor de verzoekende partijen.

A.9. De Ministerraad antwoordt dat geen rekening werd gehouden met enige inkomsten van de gemeenten bij de totstandkoming van de bestreden bepalingen. Die keuze is niet discriminerend, aangezien zij wordt verklaard door het doel van de wetgever dat erin bestaat de last te bepalen die de brandweerdiensten inhielden voor de gemeenten, opdat die last niet zwaarder wordt na de hervorming wegens extra verplichtingen die door de federale Staat worden opgelegd.

Volgens de Ministerraad hadden de gesco-subsidies enkel betrekking op het administratief personeel van de brandweerdienst. Er werd beslist om geen rekening te houden met die bedragen omdat het aantal betrokken personeelsleden vrij gering was, zodat het bedrag van de subsidies relatief laag was. Aldus vertegenwoordigde dat bedrag, volgens de formulieren die in 2008 zijn ingevuld voor de vier gemeenten van de zone « NAGE » die over een brandweerdienst beschikten, minder dan 3,5 % van het totaalbedrag van de aangegeven inkomsten.

Aangezien het erom gaat de last te bepalen die de brandweerdiensten inhielden voor de gemeenten, is de wijze waarop die gemeenten die last financierden (door het factureren van opdrachten en/of door gemeentebelastingen) volgens de Ministerraad niet doorslaggevend. De gemeenten die over een brandweerdienst beschikten, bevinden zich niet in wezenlijk verschillende situaties. De gelijke behandeling van die gemeenten, wegens het niet in aanmerking nemen van hun inkomsten, is dus niet discriminerend.

Ten aanzien van het derde middel

A.10. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen bekritisieren dat de bestreden normen, teneinde de gemeentelijke uitgaven vast te stellen, rekening houden met « verborgen kosten van de gemeenten voor hun brandweerdiensten » die volgens een forfaitaire methode worden berekend. Daaruit vloeit voort dat de bestreden normen, zonder redelijke verantwoording, alle gemeenten die over een brandweerdienst beschikten, op dezelfde wijze behandelen door een forfaitair bedrag van verborgen kosten erop toe te passen, terwijl een aantal gemeenten algemene kosten voor hun brandweerdiensten konden bewijzen.

Volgens de verzoekende partijen is het beginsel van de forfaitaire raming niet verantwoord, aangezien de Belgische Staat over alle noodzakelijke inlichtingen beschikte om die verborgen kosten te berekenen. Bovendien is de maatregel des te onevenrediger daar de verborgen kosten worden overgewaardeerd. Enerzijds worden alle uitgaven van de brandweerdiensten immers in aanmerking genomen bij de berekening, zonder aftrek van de ontvangsten. Anderzijds wordt eveneens rekening gehouden met uitgaven als algemene kosten en administratiekosten die geen enkel verband vertonen met de werking van de brandweerdiensten (zoals de uitgaven die verbonden zijn aan de vergoeding van het gemeentecollege, van de gemeenteraadsleden, van de ambtenaren van de gemeentelijke diensten voor bevolking, burgerlijke stand en stedenbouw of nog de kosten voor de aankoop van identiteitskaarten, paspoorten en rijbewijzen bij de FOD Binnenlandse Zaken, enz.).

De verzoekende partijen voeren aan dat uit die berekeningsmethode voortvloeit dat hoe hoger de uitgaven van een gemeentelijke brandweerdienst zijn, hoe groter de verborgen kosten zijn. De berekening berust immers op de totale uitgaven van de gemeenten. Indien de personeelsuitgaven van een gemeentelijke brandweerdienst zwaarder wogen, is dat evenwel omdat de gemeente veeleer over een professioneel dan over een vrijwilligerskorps beschikte. Er waren meer verborgen kosten en er werd vaker een beroep gedaan op ander gemeentepersoneel dan brandweerpersoneel in de gemeenten met een niet-professioneel brandweerkorps.

De verzoekende partijen doen gelden dat de verborgen kosten voor de zone « NAGE », volgens de bestreden normen, goed zijn voor een buitensporig bedrag van 3 023 034,14 euro. Op grond van die louter theoretische berekening stemmen de verborgen kosten van de stad Namen overeen met 20,05 % van de uitgaven van haar brandweerdienst. Verborgene kosten ten bedrage van 3 023 034,14 euro voor de gemeenten van de hulpverleningszone « NAGE » zouden overeenstemmen met personeelsuitgaven voor 85 gemeentelijke personeelsleden, hetgeen volkomen onrealistisch is.

A.11. De Ministerraad voert aan dat de gouverneurs niet over de gegevens van de C-centra (eengemeentebrandweerdiensten) beschikken.

De Ministerraad legt uit dat de werkgroep « Financiering » van 2008 zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat tal van gemeentelijke diensten voor hun gemeentelijke brandweerdienst werkten zonder dat de gemeentelijke rekeningen dit vermeldden. Aangezien het zeer moeilijk is om de tijd in te schatten die elke transversale dienst aan de verschillende diensten van de gemeente, waaronder de brandweerdienst, besteedt, heeft de werkgroep beslist om een forfaitaire benadering toe te passen. Die methode is objectief en pertinent.

Volgens de Ministerraad is het logisch dat voor de berekening van de verborgen kosten rekening wordt gehouden met een percentage van de algemene kosten en administratiekosten van de gemeenten. Het is evenzeer logisch en verantwoord dat rekening wordt gehouden met de uitgaven in verband met de werking van de gemeenten die geen rechtstreeks maar een onrechtstreeks verband met de brandweerdienst vertonen. Rekening houdend met die berekening, zijn de verborgen kosten daadwerkelijk eigen aan elke gemeente.

De Ministerraad doet gelden dat een aantal gemeentelijke korpsen die over een groot aantal professionele brandweerlieden beschikken, verborgen kosten hebben die veel geringer zijn dan die van de stad Namen. De verborgen kosten van de gemeenten die hoofdzakelijk over vrijwillige brandweerlieden beschikken, zijn dan weer zeer uiteenlopend. Ten slotte stemmen de verborgen kosten voor de hulpverleningszone « NAGE » overeen met een gemiddelde van 18,14 %. De hulpverleningszone van de verzoekende partijen bevindt zich bovenaan het gemiddelde omdat de verborgen kosten over het algemeen ongeveer 12 % van de uitgaven van de gemeenten van een zone vertegenwoordigen. De verborgen kosten werden evenwel op dezelfde wijze berekend voor alle brandweerdiensten en die berekeningen geven over het algemeen volkomen aanvaardbare resultaten.

A.12. De verzoekende partijen antwoorden dat het feit dat de forfaitaire bedragen verschillen tussen de gemeenten, niet pertinent is, aangezien zij het beginsel zelf van het gebruik van een forfaitair bedrag bekritisieren, terwijl een aantal gemeenten hun algemene kosten konden verantwoorden.

De verzoekende partijen leiden uit de opmerkingen van de Ministerraad af dat de gouverneurs voor de grote meerderheid van de brandweerdiensten over de gegevens beschikken. De C-centra vertegenwoordigen immers maar 20 centra (zijnde 20 gemeenten) op 85 centra (voor in totaal 242 gemeenten). Zelfs indien zou worden aanvaard dat de gegevens van die centra ontbraken, zou het verantwoord zijn gebruik te maken van een forfaitair bedrag enkel voor die centra en niet voor alle gemeenten. Het is onevenredig om een forfaitair bedrag toe te passen op alle gemeenten om reden dat de noodzakelijke gegevens voor een minderheid ervan ontbreken.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de opname, in de berekening van het forfaitaire bedrag, van uitgaven die niet het minste verband vertonen met het beheer van brandweerdiensten, automatisch tot gevolg heeft dat het forfaitaire bedrag voor « verborgen kosten » wordt verhoogd. Het zou nochtans volkomen denkbaar zijn geweest dat bij de berekening van het forfaitaire bedrag voor « verborgen kosten » geen rekening werd gehouden met die kosten.

De verzoekende partijen doen ten slotte gelden dat het, wegens de gekozen methode, onvermijdelijk is dat hoe hoger de uitgaven van een gemeentelijke brandweerdienst zijn, hoe meer die wordt geacht aanzienlijke verborgen kosten in te houden. Zulks is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Er bestaat geen verband van evenredigheid tussen het totaalbedrag van de uitgaven en de omvang van de verborgen kosten. In zoverre de personeelsuitgaven maar één element zijn bij het bepalen van de verborgen kosten, kan het niet de bedoeling zijn

om de verborgen kosten van verschillende gemeenten die hoofdzakelijk over vrijwillige brandweerlieden beschikken, met elkaar te vergelijken en vast te stellen dat die kosten verschillen, om daaruit af te leiden dat dat gegeven dus niet pertinent zou zijn. Ten slotte zijn de resultaten van de berekening van het forfaitaire bedrag niet « volkomen aanvaardbaar », zoals de verborgen kosten voor de zone « NAGE » aantonen.

A.13. De Ministerraad voert aan dat het niet mogelijk zou zijn geweest om de methode van het forfaitaire bedrag toe te passen op enkel de gemeenten die hun werkelijke kosten niet kunnen verantwoorden. De gouverneurs beschikten immers niet over volledige informatie met betrekking tot de verborgen kosten van de gewestelijke brandweerdiensten X, Y en Z, aangezien enkel met welbepaalde kosten rekening werd gehouden in het kader van de berekening van de in aanmerking komende kosten. Die in aanmerking komende kosten omvatten niet de provinciale bijdragen aan de brandweerdiensten, de financiële lasten met betrekking tot de pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten, de uitgaven die uitsluitend voor rekening van de gemeente-groepscentrum zijn en de inaanmerkingneming van het feit dat diverse transversale gemeentelijke diensten werkten voor de brandweerdiensten zonder ten laste van hun begroting te zijn.

De Ministerraad voert ten slotte aan dat het geenszins de bedoeling is om rekening te houden met een reeks kosten die geen verband houden met de werking van de brandweerdiensten. Het enige doel dat in het kader van het in rekening brengen van een percentage van de algemene kosten wordt nagestreefd, bestaat erin rekening te houden met het feit dat andere gemeentelijke diensten ook voor de brandweerdienst « werkten ». Zulks was het geval met betrekking tot de functies 101 tot 121, die met name de uitgaven met betrekking tot het gemeentesecretariaat, de officiële plechtigheden of nog de opleidingen voor administratieve vorming dekten. Door een percentage van die uitgaven in rekening te brengen, kunnen de realiteit van de gemeentelijke werking en het feit dat die niet volledig afgescheiden was, in aanmerking worden genomen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden normen en de context ervan

B.1.1. De wet van 15 mei 2007 « betreffende de civiele veiligheid » (hierna : de wet van 15 mei 2007) heeft de regelgeving betreffende de diensten van de civiele veiligheid hervormd.

Voordien waren de gemeenten van iedere provincie, krachtens artikel 10, § 1, van de wet van 31 december 1963 « betreffende de civiele bescherming » (hierna : de wet van 31 december 1963), ingedeeld in gewestelijke groepen voor de algemene organisatie van de brandweerdiensten. Een gemeente (de zogenaamde « groepscentrumgemeente ») van de gewestelijke groep moest over een brandweerdienst met het nodige personeel en materiaal beschikken. De overige gemeenten van de gewestelijke groep waren ertoe gehouden hetzij een brandweerdienst te behouden of op te richten die over het nodige personeel en materieel beschikte, hetzij een beroep te doen op de brandweerdienst van de groepscentrumgemeente, mits een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage werd betaald.

B.1.2. De wet van 15 mei 2007 heeft voorzien in de oprichting van hulpverleningszones die over rechtspersoonlijkheid beschikken (artikel 18) en op bovenlokaal niveau zijn georganiseerd, waarbij elke gemeente deel uitmaakt van één zone en elke provincie minstens één zone telt (artikel 14).

B.1.3. Artikel 67 van de wet van 15 mei 2007 bepaalt :

« De zones worden gefinancierd door :

- 1° de dotaties van de gemeenten van de zone;
- 2° de federale dotaties;
- 3° de eventuele provinciale dotaties;
- 4° de vergoedingen van de opdrachten waarvan de Koning de terugvordering machtigt;
- 5° diverse bronnen.

Zolang de verhouding tussen de middelen die voor de toepassing van deze wet worden voorzien door de gemeenten en federale overheid niet gelijk is aan één, zullen de gemeenten van een zone, samen, in reële termen niet meer bijdragen dan hun actuele bijdrage. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de vertegenwoordigers van de steden en gemeenten gehoord, deze verhouding op 31 december 2007 alsook de inkomsten- en uitgavenposten die worden in aanmerking genomen om de verhouding te berekenen.

De in het eerste lid, 1°, bedoelde gemeentelijke dotatie kan verminderd worden, naar rato van de in het eerste lid, 3°[,] bedoelde provinciale dotaties ».

Uit die bepaling vloeit voort dat de gemeentelijke overheden, samen, niet meer moeten bijdragen dan vóór de hervorming, in reële termen, tot de financiering van de hulpverleningszone waarvan zij deel uitmaken, en dat de Koning de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeentelijke overheden en die van de federale overheid dient vast te stellen.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 mei 2007 wordt dienaangaande vermeld :

« Dit artikel [lees : artikel 65 van het wetsontwerp, dat artikel 67 van de wet is geworden,] omschrijft de financieringsbronnen van de zone. Het gaat om de gemeentelijke dotatie, de federale dotatie, de vergoedingen van verhaalbare opdrachten en diverse bronnen.

De diverse bronnen van financiering van de zones kunnen onder meer bestaan uit subsidies, middelen toegekend door openbare overheden zoals de gewesten, inkomsten uit fondsen, toevallige inkomsten, schenkingen en legaten, bijdragen uit ondernemingen en gezinnen, enz.

De regering engageert zich naar de steden en gemeenten toe dat deze niet meer zullen moeten bijdragen tot de financiering van de civiele veiligheid dan zij nu doen.

Met andere woorden, wordt er gestreefd naar een verhouding tussen de federale middelen en de lokale middelen van 1.

In de toekomst zal dus een meer evenwichtige verdeling tot stand komen tussen de federale en de lokale middelen ter financiering van de civiele veiligheid [...].

Dit betekent dat de meerkost die voortvloeit uit de hervorming, ten last[e] valt van de federale overheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 24).

B.1.4. Krachtens artikel 71 van de wet van 15 mei 2007 moet het in artikel 67, tweede lid, van dezelfde wet bedoelde koninklijk besluit ten laatste binnen de zes maanden na de inwerkingtreding ervan worden bekrachtigd, zoniet houdt het op uitwerking te hebben.

B.1.5. De daadwerkelijke oprichting van de hulpverleningszones heeft plaatsgevonden op 1 januari 2015 of, voor een aantal ervan, op een andere datum en ten laatste op 1 januari 2016.

B.1.6. Wat de financiering van de hulpverleningszones betreft, heeft de Koning de machtiging die hem bij artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 wordt verleend, ten uitvoer gelegd bij het koninklijk besluit van 27 juni 2022 « tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid » (hierna : het koninklijk besluit van 27 juni 2022).

Het koninklijk besluit van 27 juni 2022 bevat de volgende bepalingen :

- De middelen van gemeentelijke overheden « zijn de som van personeels- en werkingsuitgaven, investeringen en verborgen kosten betreffende de brandweerdienst van de gemeenten die op 31 december 2007 over een brandweerkorps beschikten ». Die uitgavenposten worden vermeld in bijlage 1 (artikel 2, § 1);

- De bijdrage met toepassing van de wet van de gemeenten op 31 december 2007 wordt per zone vastgelegd. Die bijdrage wordt bepaald in bijlage 2 (artikel 2, § 2);
- Er wordt in een correctie van de in bijlage 2 vermelde bedragen voorzien om de bijdrage van de gemeenten in reële termen te bepalen voor de jaren na het jaar 2007 artikel 2, § 3);
- De middelen van de federale overheid « worden bepaald door de som van de in bijlage 3 vermelde uitgavenposten van de federale Staat », waarbij die bijlage ook « de wijze [weergeeft] waarop deze uitgaven tussen de zones worden verdeeld » (artikel 3);
- De ratio op 31 december 2007 tussen de middelen die voor de toepassing van de wet van 15 mei 2007 worden voorzien door de gemeentelijke overheden en de federale overheid, wordt in bijlage 5 per hulpverleningszone bepaald (artikel 4);
- Artikel 5 heeft betrekking op de berekening van de ratio voor de jaren na het jaar 2007.

B.1.7. In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 27 juni 2022 voorafgaat, wordt vermeld :

« Het verzamelen van de gemeentelijke gegevens bedoeld in artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 is uitgevoerd door een werkgroep onder de auspiciën van het beheerscomité opgericht bij het ministerieel besluit van 4 februari 2008 tot oprichting van een beheerscomité met het oog op de uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en tot vaststelling van de samenstelling en de opdrachten ervan.

Deze werkgroep heeft bij de gemeenten met een brandweerkorps financiële informatie verzameld op basis van gegevens uit de gemeenterekeningen met betrekking tot de uitgaven en inkomsten in verband met de gemeentelijke brandweerkorpsen voor het jaar 2007.

De informatie die nodig was om de gemeentelijke gegevens bedoeld in artikel 67, tweede lid, van de wet te bepalen, werd bij de gemeenten verzameld via een omzendbrief van 13 juni 2008. Er werd een consolidatieformulier opgemaakt op basis van de gegevens van 2007 van de budgettaire rekeningen die de gemeenten naar aanleiding van de omzendbrief van 13 juni 2008 onder de vorm van een Excel-bestand bezorgden.

Tijdens het beheerscomité van 2 maart 2009 werden de principes en werkmethode voor de verzameling van deze gegevens gevalideerd. Er werd een tabel voorgesteld waarin de gegevens per provincie opgenomen waren. De cijfers werden goedgekeurd. Naar aanleiding van deze goedkeuring werd de consolidatietabel naar de gouverneurs gestuurd, die, bij aanvullende

omzendbrief van 2 juni 2009, verzocht werden om de tabel ter controle aan de gemeenten voor te leggen. De gemeenten konden tot 1 juli 2009 verbeteringen voorstellen. De gevraagde verbeteringen werden in de consolidatietabel geïntegreerd.

[...]

De gemeentelijke gegevens bestaan uit drie soorten uitgaven :

1) Uitgaven voor het personeel en de werking van de gemeentelijke brandweerdienst : het gaat hoofdzakelijk om uitgaven die onder de functies 351 (brand) en 352 (dringende medische hulp) van de gemeentebegroting vallen. Het totaal van de uitgaven van de gemeenten voor de uitvoering van dit besluit omvat dus ten minste het totaal van de vastleggingen in het kader van de functies 351 en 352. De gemeenten konden uitgaven die in het kader van andere functies waren gedaan, in de begroting opnemen, op voorwaarde dat zij konden verantwoorden dat deze uitgaven ten behoeve van de brandweerdiensten werden gemaakt, maar hierop werd slechts zeldzaam beroep gedaan.

2) De verborgen kosten van de gemeenten voor hun brandweer.

Voor de gemeentelijke uitgaven werd rekening gehouden met een aantal uitgaven die werden gedaan in het kader van de algemene werking van de gemeente, maar die niet worden aangemerkt als specifieke uitgaven voor de brandweer en die bijgevolg niet zijn opgenomen in de begrotingsfuncties 351 en 352 van de gemeentelijke begrotingen en rekeningen. Het gaat bijvoorbeeld om uitgaven in verband met het secretariaat, de burgemeester, de personeelsdienst en de financiële dienst van de gemeente. Bij het verzamelen van de gemeentelijke gegevens is besloten dat deze gemeentelijke kosten, die onder de functies 101 tot en met 121 vallen, in aanmerking moeten worden genomen bij het bepalen van de kosten van een brandweerkorps. De berekening van deze zgn. verborgen kosten is als volgt uitgevoerd : de verhouding tussen de totale vastleggingen voor het begrotingsjaar 2007 en de totale vastleggingen die als uitgaven voor het personeel en de werking van de gemeentelijke brandweerdienst [in aanmerking worden genomen], levert een percentage op. Dit wordt vervolgens toegepast op de totale uitgaven voor de functies 101 tot en met 121. Het product van deze berekening geeft het bedrag van de verborgen kosten voor de betrokken gemeente aan.

3) De investeringen van de gemeenten voor hun brandweerdienst

Door alleen rekening te houden met de investeringsuitgaven van één jaar, in dit geval 2007, ontstaat een vertekend en onvolledig beeld van de investeringsinspanningen van de gemeenten voor hun brandweer. Daarom werd besloten het gemiddelde te nemen van de investeringen van de laatste tien jaar sinds 2007. Bovendien is, om rekening te houden met het feit dat deze investeringen op verschillende manieren hadden kunnen worden gedaan, d.w.z. met eigen middelen, via subsidies of leningen, een rentevoet van 4,5 % toegepast op de helft van de investeringen.

[...]

Om rekening te houden met de bijdrage bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, werd beslist enkel rekening te houden met de uitgaven van de gemeenten met een brandweerkorps en niet met de inkomsten, anders zouden de

uitgaven die de gemeenten doen voor de beschermde gemeenten of voor de versterking van de Z-korpsen niet in rekening worden gebracht.

Aangezien de wetgever de bedoeling heeft om rekening te houden met de gemeentelijke middelen betreffende de brandweerdienst, levert het feit dat deze inkomsten van de uitgaven van de gemeenten afgetrokken worden, geen correct beeld op van de tenlasteneming van de kosten door alle gemeenten om de gemeentelijke brandweerdiensten te organiseren.

De bijdragen die de beschermde gemeenten aan de gemeenten met een brandweerdienst betalen in toepassing van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (= essentiële inkomsten van die gemeenten), worden immers in aanmerking genomen via de uitgaven van de gemeenten met een brandweerdienst om twee redenen :

1° De bijdrage was gebaseerd op een solidariteitsprincipe tussen de gemeenten binnen de provincie en had tot doel de dienstverlening in ruime zin te dekken en dus niet enkel de daadwerkelijk uitgevoerde interventies voor de betrokken beschermde gemeente. Aangezien er geen rechtstreekse link is tussen de door die gemeente betaalde bijdrage en de dienst die die gemeente genoten heeft, is het correcter om rekening te houden met de uitgaven van de gemeenten die de interventies uitgevoerd hebben.

2° De berekening van de definitieve bijdrage per gemeente was slechts ten vroegste gekend één jaar na het afsluiten van de rekeningen van de gemeenten met een brandweerdienst. De bijdragen werden dus nooit betaald in de loop van het jaar waarop ze betrekking hadden. Zij werden in het beste geval betaald tegen het einde van het volgende jaar, maar soms was er achterstand. Aangezien de bijdragen in schijven en op basis van een raming betaald werden was er daarna, bij de laatste betaling, overigens altijd een regularisatie, wanneer het bedrag van de bijdrage definitief vastgelegd was. Daaruit vloeit voort dat de beschermde gemeenten de definitieve bijdrage van het jaar 2007 niet allemaal terzelfdertijd betaald hebben, terwijl de uitgaven betreffende de interventies wel in 2007 plaatsvonden. Het lijkt dus correcter om rekening te houden met de uitgaven van de gemeenten die de interventies uitgevoerd hebben.

Daaruit vloeit voort dat het feit om alleen rekening te houden met de uitgaven van de gemeenten die een brandweerdienst hadden, geen discriminatie tussen gemeenten [doet ontstaan] » (*Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2022, pp. 54327-54329).

B.1.8. De wetgever heeft dat koninklijk besluit bekrachtigd bij de wet van 21 december 2022 « houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 [...] » (hierna : de wet van 21 december 2022).

B.1.9. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van die twee normen.

Door de bekrachtiging ervan door de wetgever moet het koninklijk besluit van 27 juni 2022 worden gelijkgesteld met een wetskrachtige norm. Het Hof is dus bevoegd om kennis ervan te nemen.

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 13, 41, 144, 145, 146, 159, 160 en 162 van de Grondwet en met artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 bij de wet van 21 december 2022 aan de betrokken gemeenten, zonder redelijke verantwoording, de mogelijkheid ontzegt om een beroep in te stellen bij de Raad van State of in rechte te treden voor de gewone rechtscolleges teneinde de interne en externe wettigheid van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 te laten toetsen, terwijl het essentiële jurisdictionele waarborgen betreft.

B.3.1. De Ministerraad voert aan dat het middel onontvankelijk is, enerzijds, in zoverre het bestreden verschil in behandeling in werkelijkheid voortvloeit uit artikel 71 van de wet van 15 mei 2007, dat bepaalt dat het koninklijk besluit dat ter uitvoering van artikel 67, tweede lid, van dezelfde wet is genomen, moet worden bekrachtigd en dat niet in het onderwerp van het beroep is begrepen, en, anderzijds, in zoverre de twee categorieën van rechtzoekenden die met elkaar moeten worden vergeleken, niet worden geïdentificeerd in het middel.

B.3.2. Zoals in B.1.4 is vermeld, wordt weliswaar in het beginsel van de bekrachtiging door de wetgever van het koninklijk besluit dat ter uitvoering van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 is genomen, voorzien bij artikel 71 van die wet. Het is echter wel degelijk de wet van 21 december 2022, in zoverre het koninklijk besluit van 27 juni 2022 daarin wordt bekrachtigd, die griefhoudend is voor de verzoekende partijen, en die laatstgenoemden zijn gerechtigd om de grief te doen gelden die zij opwerpen in het middel dat tegen de twee bestreden normen is gericht.

Voor het overige blijkt uit de uiteenzetting van het middel voldoende dat de verzoekende partijen het Hof verzoeken om de situatie van de betrokken gemeenten te vergelijken met die van de rechtzoekenden die over de mogelijkheid beschikken om in rechte te treden voor de Raad van State of voor de gewone rechter.

B.3.3. De excepties worden verworpen.

B.4.1. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt het recht op toegang tot de bevoegde rechter.

De artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet verankeren het beginsel van de lokale autonomie, dat veronderstelt dat de gemeentelijke overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat zij tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.

De artikelen 144 en 145 van de Grondwet regelen de verdeling van de geschillen tussen de gewone rechtscolleges en de administratieve rechtscolleges, naargelang van de burgerlijke of politieke aard van de rechten die het voorwerp van het geschil uitmaken.

Artikel 159 van de Grondwet bepaalt :

« De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen ».

Artikel 160 van de Grondwet bepaalt dat « er [...] voor geheel België een Raad van State [bestaat], waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald » en dat die Raad « bij wege van arrest uitspraak [doet] als administratief rechtscollege ». Met die bepaling beoogde de Grondwetgever de objectieve wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen te verankeren.

B.4.2. Artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, voorziet in de principiële bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om uitspraak te doen bij wijze van arrest over de beroepen tot

nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

B.4.3. Aangezien de verzoekende partijen in het verzoekschrift niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden normen artikel 146 van de Grondwet zouden schenden, is het middel onontvankelijk in zoverre het uit de schending van die bepaling is afgeleid.

B.5. Zoals in B.1.3 is vermeld, wordt in de bekrachtiging van het koninklijk besluit dat ter uitvoering van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 is genomen, voorzien bij artikel 71 van dezelfde wet.

B.6. Het staat in beginsel aan de wetgever om te beslissen of hijzelf de aangelegenheden regelt die niet door de Grondwet aan de wet noch aan een andere macht, zijn voorbehouden, dan wel of hij het aan de uitvoerende macht overlaat om een regeling vast te stellen. Het staat in beginsel eveneens aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of een dergelijke machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen.

In het bijzonder kan de wetgever zich de bevoegdheid voorbehouden om de door de uitvoerende macht genomen maatregelen te bekrachtigen. De procedure van bekrachtiging versterkt niet alleen de controle van de wetgever op de uitoefening van bevoegdheden die hij aan de Koning delegeert, maar zij maakt het ook mogelijk dat een debat over de regeling plaatsvindt binnen een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, hetgeen de democratische legitimiteit van die regeling kan versterken.

B.7. De omstandigheid dat de Raad van State en de gewone rechter niet meer bevoegd zijn om uitspraak te doen over de wettigheid van het koninklijk besluit van 27 juni 2022, zoals het bij de wet van 21 december 2022 werd bekrachtigd, vloeit voort uit het mechanisme zelf van de bekrachtiging en uit het feit dat het bekrachtigde koninklijk besluit moet worden gelijkgesteld met een wetskrachtige norm, zoals in B.1.9 is vermeld. Rekening houdend met artikel 71 van de wet van 15 mei 2007, wisten de verzoekende partijen dat het koninklijk besluit van 27 juni 2022 wettelijk moest worden bekrachtigd binnen de zes maanden na de inwerkingtreding ervan, zonet had het opgehouden uitwerking te hebben.

Het optreden van de wetgever is weliswaar van dien aard dat het de betrokken gemeenten verhindert de wettigheid van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 te laten toetsen door de Raad van State of door de gewone rechter. Dat optreden van de wetgever ontzegt hun evenwel niet het recht om voor het Hof de ongrondwettigheid aan te voeren van de wet waarmee de wetgever het koninklijk besluit van 27 juni 2022 heeft bekrachtigd, alsook de ongrondwettigheid van dat koninklijk besluit. De betrokken gemeenten wordt hun recht op een daadwerkelijk jurisdictioneel beroep dus niet ontnomen.

B.8. Ten slotte, aangezien de bestreden normen de gemeentelijke overheden geenszins verhinderen zich elke aangelegenheid toe te eigenen waarvan zij menen dat zij tot hun belang behoort en ze te regelen zoals zij dat opportuun achten, doen zij geen afbreuk aan het beginsel van de lokale autonomie dat wordt gewaarborgd door de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2^o, van de Grondwet.

B.9. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede en het derde middel

B.10. Het tweede en het derde middel zijn afgeleid uit de schending, door de bestreden normen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen voeren aan dat de berekening van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeentelijke overheden en die van de federale overheid met betrekking tot de financiering van de civiele veiligheid, bedoeld in artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, onjuist is wat hen betreft. De verzoekende partijen klagen aan dat de Belgische Staat « de bijdragen van de gemeenten kunstmatig heeft aangedikt om te vermijden dat wordt vastgesteld dat de huidige bijdragen van de gemeenten die van 2007 overschrijden », hetgeen de Belgische Staat, in voorkomend geval, zou verplichten om het verschil ten laste te nemen, overeenkomstig het voormelde artikel 67, tweede lid.

Het tweede middel heeft betrekking op het niet in aanmerking nemen van bepaalde inkomsten van de gemeenten bij de berekening van de verhouding die is bedoeld in artikel 67,

tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, terwijl het derde middel betrekking heeft op het gebruik van een forfaitaire methode om de verborgen kosten te berekenen van de gemeenten die op 31 december 2007 over een brandweerdienst beschikten.

Wat betreft het tweede middel

B.11. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat de bestreden normen, om de inkomsten- en uitgavenposten te bepalen die in aanmerking komen voor de berekening van de verhouding die is bedoeld in artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, geen rekening houden met de inkomsten waarover de gemeenten met een brandweerdienst beschikten voor de financiering van die brandweerdienst, en die afkomstig waren van zogenaamde « factureerbare » prestaties en subsidies die hun waren toegekend door andere overheden dan de federale Staat. De bestreden normen zouden alle gemeenten die over een brandweerdienst beschikten, bijgevolg op dezelfde wijze behandelen, zonder redelijke verantwoording, terwijl een aantal van die gemeenten ontvangsten in verband met « factureerbare » prestaties en subsidies genoten.

B.12. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.13. De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid wat de financiering van de hulpverleningszones betreft. Het Hof zou de beleidskeuze van de wetgever slechts kunnen afkeuren indien daaruit een verschillende of identieke behandeling zou voortvloeien die onredelijk is.

In dat verband houdt het Hof rekening met het feit dat, overeenkomstig artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, de vertegenwoordigers van de steden en gemeenten werden betrokken bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 27 juni 2022, dat is bekrachtigd bij de wet van 21 december 2022.

B.14. Uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met de wet van 15 mei 2007, ervoor wil zorgen dat de steden en gemeenten geen grotere bijdragen dan vóór de hervorming moeten leveren met betrekking tot de financiering van de civiele veiligheid, en dat de extra kosten in verband met de hervorming ten laste zijn van de federale Staat.

Artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 bepaalt aldus dat, « zolang de verhouding tussen de middelen die voor de toepassing van deze wet worden voorzien door de gemeenten en federale overheid niet gelijk is aan één, [...] de gemeenten van een zone, samen, in reële termen niet meer [zullen] bijdragen dan hun actuele bijdrage » en het machtigt de Koning om, « de vertegenwoordigers van de steden en gemeenten gehoord, deze verhouding op 31 december 2007 alsook de inkomsten- en uitgavenposten die worden in aanmerking genomen om de verhouding te berekenen », te bepalen.

Daaruit volgt dat de gemeenten die deel uitmaken van een hulpverleningszone, samen, niet meer moeten bijdragen dan het totaalbedrag van de gemeentelijke uitgaven voor de zone zoals vastgesteld in de bestreden normen (waarbij dat bedrag evenwel dient te worden geïndexeerd, overeenkomstig artikel 2, § 3, van het koninklijk besluit van 27 juni 2022, zoals het werd bekrachtigd).

B.15. Om de verhouding tussen de middelen van de gemeentelijke overheden en die van de federale overheid vast te stellen, werd enkel rekening gehouden met de uitgaven van de gemeenten die op 31 december 2007 over een brandweerdienst beschikten, met uitsluiting van hun inkomsten.

Volgens het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 27 juni 2022 voorafgaat, beoogt de keuze om de inkomsten niet af te trekken van de uitgaven van de gemeenten met een brandweerdienst, inzonderheid de in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 bedoelde bijdrage, een correct beeld te geven van de kosten die door alle gemeenten ten laste worden genomen om de gemeentelijke brandweerdiensten te organiseren (*Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2022, p. 54328).

Die keuze laat toe om de last te bepalen die de brandweerdiensten inhielden voor de betrokken gemeenten, alsook de respectieve verplichtingen van de gemeenten en van de federale overheid met betrekking tot de financiering van de hulpverleningszones.

Ten aanzien van die doelstellingen is het redelijk verantwoord dat de bestreden normen geen rekening houden met de wijze waarop de gemeenten de last financierden die de brandweerdiensten voor hen inhielden (door het factureren van opdrachten, door subsidies toegekend door andere overheden dan de federale overheid, of nog door gemeentebelastingen).

Bovendien, in zoverre het doel van de wetgever erin bestaat ervoor te zorgen dat de federale overheid de extra kosten in verband met de hervorming van de civiele veiligheid van 2007 ten laste neemt, is het redelijk verantwoord dat, om de verhouding te berekenen tussen de middelen van de gemeentelijke overheden en die van de federale overheid, geen rekening wordt gehouden met de vergoedingen van de opdrachten waarvan de Koning de terugvordering machtigt (artikel 67, eerste lid, 4^o, van de wet van 15 mei 2007) noch met de inkomsten uit diverse bronnen (artikel 67, eerste lid, 5^o, van dezelfde wet), in zoverre het inkomsten betreft die vóór de hervorming van 2007 niet ten laste van de federale overheid waren. In dat verband dient te worden opgemerkt dat de hulpverleningszones thans nog steeds een aantal van hun prestaties kunnen factureren, overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 2007 « tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn ».

B.16. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.17. De verzoekende partijen bekritisieren ook dat de bestreden normen, in het kader van het vaststellen van de gemeentelijke uitgaven, rekening houden met verborgen kosten van de gemeenten voor hun brandweerdiensten, die volgens een forfaitaire methode worden berekend. De bestreden normen zouden alle gemeenten die over een brandweerdienst beschikten, dus op dezelfde wijze behandelen, zonder redelijke verantwoording, door een forfaitair bedrag van verborgen kosten erop toe te passen, terwijl een aantal gemeenten algemene kosten voor hun brandweerdiensten konden bewijzen.

B.18. Zoals in B.1.6 is vermeld, omvatten de middelen van de gemeentelijke overheden met betrekking tot de financiering van de civiele veiligheid de verborgen kosten betreffende brandweerdiensten van de gemeenten die op 31 december 2007 over een brandweerdienst beschikten.

De opname van die kosten in de totale uitgaven strekt ertoe rekening te houden met een aantal uitgaven die worden gedaan in het kader van de algemene werking van de gemeente, maar die niet worden aangemerkt als specifieke uitgaven voor de brandweerdienst.

Volgens bijlage 1 van het koninklijk besluit van 27 juni 2022 stemmen de verborgen kosten overeen met :

« De som van de volgende kosten die voortvloeien uit de rekeningen van de gemeenten voor het jaar 2007, aangeduid in de post ‘ verborgen kosten ’ van bijlage 2 :

- de algemene kosten en de administratiekosten : het totale bedrag van de uitgaven vastgelegd op de functies 101 tot 121, vermenigvuldigd met de verhouding tussen het totaal van de uitgaven die voortvloeien uit het bovenvermelde punt A [namelijk de personeels- en werkingskosten die voortvloeien uit de rekeningen van de gemeenten voor het jaar 2007] en het totaal van de uitgaven van de gemeente voor het boekjaar 2007;

- de overige algemene kosten : het totale bedrag van de uitgaven vastgelegd op de functies 132 tot 138, die niet gefactureerd werden op de functie 351 of 352 (aankoop van brandstof, bureaumateriaal, ...), vermenigvuldigd met de verhouding tussen het totaal van de uitgaven die voortvloeien uit het bovenvermelde punt A en het totaal van de uitgaven van de gemeente voor het boekjaar 2007 ».

In het verslag aan de Koning wordt vermeld :

« Voor de gemeentelijke uitgaven werd rekening gehouden met een aantal uitgaven die werden gedaan in het kader van de algemene werking van de gemeente, maar die niet worden aangemerkt als specifieke uitgaven voor de brandweer en die bijgevolg niet zijn opgenomen in de begrotingsfuncties 351 en 352 van de gemeentelijke begrotingen en rekeningen. Het gaat bijvoorbeeld om uitgaven in verband met het secretariaat, de burgemeester, de personeelsdienst en de financiële dienst van de gemeente. Bij het verzamelen van de gemeentelijke gegevens is besloten dat deze gemeentelijke kosten, die onder de functies 101 tot en met 121 vallen, in aanmerking moeten worden genomen bij het bepalen van de kosten van een brandweerkorps. De berekening van deze zgn. verborgen kosten is als volgt uitgevoerd : de verhouding tussen de totale vastleggingen voor het begrotingsjaar 2007 en de totale vastleggingen die als uitgaven voor het personeel en de werking van de gemeentelijke brandweerdienst [in aanmerking worden genomen], levert een percentage op. Dit wordt vervolgens toegepast op de totale uitgaven voor de functies 101 tot en met 121. Het product van deze berekening geeft het bedrag van de verborgen kosten voor de betrokken gemeente aan » (*Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2022, p. 54328).

B.19. De door de wetgever bekrachtigde keuze van de Koning om gebruik te maken van een forfaitaire methode om de verborgen kosten van de gemeenten betreffende brandweerdiensten te berekenen is niet zonder redelijke verantwoording, rekening houdend met het niet-exhaustieve karakter van de informatie waarover de Belgische Staat beschikt met betrekking tot de uitgaven van de betrokken gemeenten en rekening houdend met de moeilijkheden die inherent zijn aan het vaststellen van dergelijke verborgen kosten. Dankzij het aanwenden van een dergelijke forfaitaire methode kan worden gewaarborgd dat alle betrokken gemeenten gelijk worden behandeld.

De in B.18 uiteengezette berekeningsmethode is objectief en pertinent om die verborgen kosten te berekenen, en heeft geen onevenredige gevolgen voor de betrokken gemeenten. Rekening houdend met het feit dat tal van gemeentelijke diensten, vóór de hervorming van 2007, prestaties verrichtten voor rekening van de brandweerdienst zonder dat dit werd opgenomen in de gemeentelijke rekeningen, is het redelijk verantwoord dat de verborgen kosten worden berekend op grond van de verhouding tussen de totale personeels- en werkingsuitgaven die specifiek zijn voor de brandweerdiensten, zoals zij voortvloeien uit de rekeningen van de gemeenten, en de totale uitgaven van de betrokken gemeente voor het boekjaar 2007.

Om dezelfde reden is het eveneens redelijk verantwoord dat de gekozen forfaitaire methode uitgaven die in het kader van de algemene werking van de gemeente werden gedaan, zoals bijvoorbeeld de vergoeding van de leden van het gemeentecollege of van de gemeenteambtenaren, doet meetellen. Ten slotte tonen de verzoekende partijen niet aan dat de

gemeenten die over een professioneel brandweerkorps beschikten, zich met betrekking tot de verborgen kosten in een situatie zouden bevinden die dermate verschilt van die van de gemeenten die over een niet-professioneel brandweerkorps beschikten dat zij aan een onderscheiden behandeling zouden moeten worden onderworpen.

B.20. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul