

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.785 van 7 juli 2017
in de zaak A. 216.808/X-16.332.**

In zake : de HULPVERLENINGSZONE TAXANDRIA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frank Judo en Tim Souverijns
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Binnenlandse Zaken
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe en Leopold Schellekens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 augustus 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van
29 juni 2015 ‘tot vernietiging van het in agendapunt nr. 1.1. van de zoneraad van
15 mei 2015 van de zone Taxandria genomen besluit met betrekking tot de
kennisname van het juryverslag van de selectie van zonecommandant en de
aanstelling van een zonecommandant’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 april 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die *loco* advocaat Frank Judo verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Leopold Schellekens, die *loco* advocaat David D’Hooghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Artikel 14 de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: de wet van 15 mei 2007) schrijft voor dat het grondgebied van het Rijk verdeeld wordt in hulpverleningszones, zones genoemd. De gemeentelijke brandweerdiensten worden in de zones geïntegreerd.

Gelet op artikel 109 van de wet staat elke zone onder de leiding van de zonecommandant. Overeenkomstig artikel 113 bepaalt de Koning de inhoud van het functieprofiel waaraan de zonecommandant moet voldoen en stelt hij de nadere bepalingen voor de selectie van de zonecommandant vast. Het koninklijk besluit van 26 maart 2014 ‘tot vaststelling van het functieprofiel van

de commandant van een hulpverleningszone en van de andere bepalingen voor zijn selectie en zijn evaluatie' (hierna het koninklijk besluit van 26 maart 2014) geeft hieraan uitvoering.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de hulpverleningszone Taxandria maakt de prezoneraad een eerste oproep tot kandidaten voor de functie van zonecommandant bekend in het Belgisch Staatsblad van 27 augustus 2014. De oproep levert geen ontvankelijke kandidaatstellingen op.

Vanaf 1 januari 2015 treedt de hulpverleningszone Taxandria in werking.

Een tweede oproep tot kandidaten voor de functie van zonecommandant wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 januari 2015. De selectievoorwaarden zijn die van artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014. De uiterste datum voor het indienen van de kandidaturen is 28 februari 2015.

Er zijn drie kandidaten, onder wie L. F. Betrokkene is een luitenant-dienstchef in een brandweerdienst die, ten gevolge van de integratieregels in het koninklijk besluit van 19 april 2014 'tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones' (hierna het koninklijk besluit van 19 april 2014), sinds 1 januari 2015 is ingeschaald als kapitein.

De selectiecommissie verklaart op 7 mei 2015 de kandidatuur van onder anderen L. F. te aanvaarden. Zij kent L. F. de meeste punten toe en plaatst hem bovenaan de rangschikking van de kandidaten. Wat de ontvankelijkheid van de kandidatuur betreft van L. F., die "volgens de interpretatie van Binnenlandse Zaken" als "ingeschaalde" kapitein niet in aanmerking zou komen, overweegt de selectiecommissie wat volgt:

“Overwegende dat het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones zelve de inschaling in een hogere graad voorziet vanaf de datum 1 januari 2015, zonder enig voorbehoud;

Overwegende dat artikel 14 §2 van het KB van 26 maart 2014 als voorwaarde stelt dat men een nuttige ervaring heeft in minstens de graad van kapitein, zonder meer;

Overwegende dat in andere artikelen van dit KB van 26 maart 2014, zoals artikel 4 en artikel 17, de ervaring wel expliciet wordt geconcretiseerd;

Overwegende dat het niet onlogisch is dat bij overgangsmaatregelen en a fortiori bij een tweede oproep de voorwaarden soepeler zijn en dat er bijgevolg mag van uitgegaan worden dat deze ervaring als kapitein bewust niet werd geconcretiseerd door de regelgever;

Overwegende dat de Raad van State in zijn advies geen gewag heeft gemaakt van onvolkomenheden bij de redactie van artikel 14 §2 van het KB van 26 maart 2014;

Overwegende dat – mocht het gebrek aan concretisering van de ervaring als kapitein niet bewust zijn en dus een ‘hiaat’ in de regelgeving uitmaken – overeenkomstig het vertrouwensbeginsel in het kader van behoorlijk bestuur deze lacune niet van die aard kan zijn om de kandidatuur van kapitein [L. F.] onontvankelijk te verklaren.”

De zoneraad neemt op 15 mei 2015 kennis van het proces-verbaal van de selectieprocedure met rangschikking van de kandidaten en beslist L. F. aan te stellen als zonecommandant met ingang van 1 juli 2015.

Bij besluit van 29 juni 2015 vernietigt de minister van Binnenlandse Zaken, in het kader van het algemeen specifiek administratief toezicht bedoeld in artikel 126 van de wet van 15 mei 2007, het besluit van de zoneraad van 15 mei 2015 tot aanstelling van L. F. als zonecommandant, om de volgende redenen:

“Overwegende dat uit het juryverslag blijkt dat de jury de kandidatuur van [L. F.] ontvankelijk verklaarde;

Overwegende dat door de overdracht van de selectieprocedure naar de hulpverleningszones de integratieregels van bijlage 3 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 van toepassing zijn geworden en dit inhoudt dat een aantal categorieën van officieren sinds 01/01/2015 ingeschaald zijn als kapitein. [L. F.] bevindt zich in dergelijke situatie;

Overwegende dat het duidelijk is dat de bedoeling van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 is dat de eerste selectie van zonecommandanten zou gebeurd zijn in de periode van de prezone, waar iedereen dus nog in zijn oud statuut en oude graad zat;

Overwegende dat artikel 14 bijgevolg ook op die wijze toegepast moet worden. De overgangsbepalingen, voorzien in artikel 14, zijn er immers om de overgang naar de zone te kunnen voorbereiden, zodat er begin januari 2015 een zonecommandant kon aangesteld worden;

Overwegende dat artikel 14 gelezen moet worden zoals artikel 17, waarin duidelijk vermeld wordt dat het gaat om een kapitein van een brandweerdienst of een majoor van een zone;

Overwegende dat [L. F.] niet voldoet aan de voorwaarde gesteld in artikel 14, §2°, 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014, namelijk een nuttige ervaring hebben in minstens de graad van kapitein;

Overwegende dat de zoneraad zich voor zijn besluit tot aanstelling van [L. F.] als zonecommandant van de zone Taxandria baseerde op een PV van de selectiecommissie dat niet overeenstemt met artikel 14, §2, 4° van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 tot vaststelling van het functieprofiel van de commandant van een hulpverleningszone en van de nadere bepalingen voor zijn selectie en zijn evaluatie.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 14, § 2, 4°, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014.

Toegelicht wordt dat de bestreden vernietiging niet op de toepassing van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 berust, maar op een interpretatie ervan door de minister: “De Minister interpreteert artikel 14, §2, 4° immers in die zin dat het enkel geldt voor kandidaten die vóór 1 januari 2015 minstens de functie van kapitein uitoefenden, terwijl dat niet in de tekst van artikel 14 of enige andere bepaling van het KB van 26 maart 2014 kan worden teruggevonden.”

Noch de zienswijze van de minister dat het de bedoeling van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 was dat de eerste selectie van zonecommandanten zou gebeurd zijn in de periode van de prezone, noch zijn zienswijze dat artikel 14 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 gelezen moet worden zoals artikel 17 – waarin vermeld wordt dat de kandidaat een nuttige ervaring van vijf jaar als, minstens, kapitein in een brandweerdienst en/of

majoor in een zone moet hebben – vindt steun in de tekst van het koninklijk besluit. In wezen voegt de minister voorwaarden toe aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014, hoewel het alleen de Koning toekomt om zijn besluiten te wijzigen.

5. Volgens de verwerende partij, in de memorie van antwoord, zijn de overgangsbepalingen van artikel 14, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 “bedoeld om anticipatief op de zonevorming al een selectie te kunnen voeren in de fase van de prezone om [bij] de aanvang van de zone (per 1 januari 2015) mogelijks reeds een zonecommandant te hebben”. De voorwaarden zijn bedoeld om te voorzien in een overgang tussen het oude en het nieuwe systeem. Het vereiste van artikel 14, § 2, 4°, dat de kandidaat voor de functie van zonecommandant een nuttige ervaring moet hebben in minstens de graad van kapitein, doelt uitsluitend op kandidaten die vóór 14 (lees: 1) januari 2015 de graad van kapitein bekleedden. L. F., die vóór 1 januari 2015 de graad had van luitenant-dienstchef en pas vanaf 1 januari 2015 werd ingeschaald als kapitein, voldoet niet aan dat vereiste.

De verwerende partij meent voor haar zienswijze hierin steun te vinden:

- De voorwaarden in artikel 14, § 2, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 zijn afgestemd op de functies en graden zoals die bestonden vóór 2015. De voorwaarde in artikel 14, § 1, 2°, en § 2, 2°, evenals in artikel 14, § 1, 3°, en § 2, 3°, verwijst naar de functie van “dienstchef”, terwijl die sinds de overgang van de brandweerdiensten naar de hulpverleningszones, voor de verzoekende partij dus sinds 1 januari 2015, niet meer bestaat. In dezelfde zin moet de graad van kapitein begrepen worden als de graad die van toepassing was vóór de overgang naar de zones.
- De interpretatie van de verzoekende partij heeft tot gevolg dat de voorwaarde van artikel 14, § 2, 4°, anders wordt ingevuld voor en na 1 januari 2015.
- Artikel 14 moet in samenhang met artikel 17 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 worden gelezen. De specificering in artikel 17 is bedoeld om “de oude en de nieuwe graden en de brandweerdiensten en de zones” duidelijk te

onderscheiden. Aangezien artikel 14 louter toepassing vindt op de eerste selectie van de zonecommandant, die normaliter plaatsvindt ten tijde van de prezones of kort na de overgang naar de hulpverleningszones, is de toevoeging van “in een brandweerdienst” in dit artikel overbodig.

- Het is niet in te zien op welke wijze L. F. in de korte tijdspanne tussen 1 januari 2015 en 28 februari 2015, datum waarop de kandidaturen ingediend moesten zijn, “nuttige ervaring” kan hebben opgedaan in de graad van kapitein.

- Indien ook de op 1 januari 2015 ingeschaalde kapiteins te beschouwen zijn als de kapiteins in artikel 14, § 2, 4°, leidt dit tot een “onlogische en absurde situatie”. Een luitenant-dienstchef in een brandweerdienst komt niet in aanmerking voor de eerste selectie van de zonecommandant als ze plaats heeft vóór 1 januari 2015; hij komt wel in aanmerking als de eerste selectie plaats heeft na 1 januari 2015; in een volgende procedure, volgens de artikelen 4 en 17, komt die luitenant-dienstchef weer niet meer in aanmerking omdat dan een ervaring als kapitein in een brandweerdienst en/of majoor in een zone is vereist.

De conclusie is, aldus de verwerende partij, “dat de luitenant-dienstchefs uit de brandweerdiensten, die sinds 1 januari 2015 zijn ingeschaald als kapitein, niet voldoen aan de voorwaarden om zich kandidaat te stellen voor de functie van zonecommandant op basis van artikel 14 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014”. De kritiek als zou de minister zich een bevoegdheid hebben toegeëigend van een andere overheid en een eigen interpretatie aan het artikel geven, is onjuist.

6. In haar laatste memorie beperkt de verwerende partij zich ertoe te verklaren dat zij de inhoud van de memorie van antwoord handhaaft.

Beoordeling

7. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 bepaalt aan welke voorwaarden de kandidaat voor de functie van zonecommandant moet voldoen. Daartoe behoort: “een nuttige ervaring hebben van minimum vijf jaar in minstens de graad van majoor” (artikel 4, eerste lid, 2°).

De artikelen 14 tot en met 17 bevatten overgangsbepalingen.

Vóór het met ingang van 30 september 2016 werd opgeheven en de vernietigingsarresten nr. 232.379 en 233.276 buiten beschouwing gelaten, luidde het artikel 14:

“§ 1. Bij de eerste selectie van de zonecommandant worden de voorwaarden vastgesteld in artikel 4 vervangen door de volgende voorwaarden:

1° houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot de betrekkingen van niveau A bij de federale overheid;

2° houder zijn van het brevet van dienstchef, vermeld in artikel 17 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, uitgezonderd voor de dienstchefs die ten laatste op 30 april 2002 effectief als dienstchef aangewezen waren;

3° een nuttige ervaring hebben van ten minste drie jaar in de functie van dienstchef van één van de brandweerdiensten van de zone;

4° een nuttige ervaring hebben in minstens de graad van kapitein.

§ 2. Bij gebrek aan een ontvankelijke kandidatuur of aan een door de commissie weerhouden kandidaat, wordt een nieuwe oproep tot kandidaatstelling gedaan. In dit geval worden de voorwaarden voorzien in artikel 4 vervangen door de volgende voorwaarden:

1° houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot de betrekkingen van niveau A bij de federale overheid;

2° houder zijn van het brevet van dienstchef, vermeld in artikel 17 van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, uitgezonderd voor de dienstchefs die ten laatste op 30 april 2002 effectief als dienstchef aangewezen waren;

3° een nuttige ervaring hebben van ten minste drie jaar in de functie van dienstchef;

4° een nuttige ervaring hebben in minstens de graad van kapitein.”

Artikel 17, eerste lid, luidde, alvorens het met ingang van 30 september 2016 werd opgeheven:

“Tijdens de vijf jaren die volgen op de inwerkingtreding van artikel 4, wordt de ervaring voorzien in artikel 4, eerste lid, 2°, vervangen door een nuttige ervaring van vijf jaar als, minstens, kapitein in een brandweerdienst en/of majoor in een zone.”

8. De betwisting die het besproken middel aan de orde stelt, is te weten of ook de luitenant-dienstchef van een brandweerdienst die vanaf 1 januari 2015 ten gevolge van de integratieregels van het koninklijk besluit van 19 april 2014 werd ingeschaald als kapitein, kan worden beschouwd als een kapitein

bedoeld in de voorwaarde van artikel 14, § 2, 4°, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014.

9. Naar het oordeel van de minister, in de bestreden beslissing, is dat niet het geval. In de beslissing wordt daartoe in de eerste plaats aangevoerd dat het “duidelijk” de bedoeling van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 is dat de eerste selectie van zonecommandanten gebeurd zou zijn in de periode waarin iedereen nog in zijn oud statuut en oude graad zit.

Het is een aanname waarvan de juistheid naar het oordeel van de Raad van State allesbehalve duidelijk blijkt, niet uit de tekst van het koninklijk besluit van 26 maart 2014, maar evenmin uit bijvoorbeeld het eraan voorafgaande Verslag aan de Koning.

Integendeel is uit het koninklijk besluit, meer bepaald artikel 16 ervan, duidelijk af te leiden dat de eerste selectie van de zonecommandant in de prezone – zodat er al meteen na de start van de zone – een zonecommandant kan worden aangesteld, alleen maar een mogelijkheid is. Wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt, dan worden, volgens artikel 16, de bevoegdheden toegekend aan de raad en aan de voorzitter desgevallend door respectievelijk de prezoneraad en zijn voorzitter uitgeoefend.

10. Een tweede argument in de bestreden beslissing is dat artikel 14 gelezen moet worden zoals artikel 17. In dat artikel is er sprake van een nuttige ervaring als “kapitein in een brandweerdienst en/of majoor in een zone”.

Het voorschrift van artikel 17 wijst uit dat de Koning bij de redactie van de overgangsbepalingen van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 goed “de oude en de nieuwe graden en de brandweerdiensten en de zones” uit mekaar weet te houden en ter zake eventueel een specificering formuleert.

Waarom daar dan niet uit volgt dat bij ontstentenis van een dergelijke specificering met betrekking tot de in artikel 14, § 2, 4°, bedoelde

kapitein – in die zin namelijk dat slechts een kapitein in een brandweerdienst is beoogd – er dus blijkbaar geen onderscheid te maken is tussen de oude en de nieuwe graden, wordt door de verwerende partij niet overtuigend verantwoord.

Haar uitleg dat de toevoeging van een specificering “overbodig” was, gaat terug op het eerste argument, namelijk dat eigenlijk de eerste selectie van de zonecommandant voor de overgang naar de zones moest zijn gebeurd. Dit argument is hiervoor verworpen.

11. Andere argumenten die de verwerende partij bijkomend aanvoert in de memorie van antwoord komen er essentieel op neer de gevolgen aan te wijzen als niet de zienswijze van de verwerende partij dat onder de term “kapitein” in artikel 14, § 2, 4°, uitsluitend de “kapitein in een brandweerdienst” mag worden begrepen, wordt aangenomen. Die gevolgen worden onlogisch of zelfs absurd genoemd.

Terecht, evenwel, brengt de verzoekende partij daartegen in dat ze niet kunnen opwegen tegen een duidelijke tekst en dat het loutere gegeven dat een tekstuele versie van een bepaling onlogisch of gebrekkig is, geen verantwoording vormt om die bepaling eigenhandig te verbeteren en de leemten ervan aan te vullen.

12. Wat specifiek het betoog van de verwerende partij betreft dat zij niet inziet hoe L. F. in de korte tussentijd tussen 1 januari 2015 en 28 januari 2015 de vereiste “nuttige” ervaring in de graad van kapitein kan hebben opgedaan, wordt met de verzoekende partij vastgesteld dat de vereiste nuttigheid niet wordt gebonden aan een welbepaalde minimumduur van de ervaring.

Hoe dan ook doet het betoog niet ter zake vermits het besluit van de verzoekende partij wezenlijk is vernietigd geworden omdat L. F. geen ervaring als kapitein in een brandweerdienst kan doen gelden, niet omdat de ervaring die hij als ingeschaalde kapitein heeft onvoldoende nuttig zou zijn.

13. Uiteraard verwijst de term “dienstchef”, waarvan in sommige voorwaarden van artikel 14 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 sprake is, naar de situatie van vóór de overgang van de brandweerdiensten naar de hulpverleningszones. Sinds de overgang bestaat de functie van dienstchef nu eenmaal niet meer.

Zo het effectief de bedoeling van de Koning zou zijn geweest dat ook de graad van kapitein in de voorwaarde van artikel 14, § 2, 4°, werd begrepen “als de graad die van toepassing was vóór de overgang naar de zones”, dan behoorde dat met een minimum aan duidelijkheid te zijn aangegeven.

Die minimale duidelijkheid en zekerheid zijn er echter niet, waardoor de uitleg dat de in artikel 14, § 2, 4°, bedoelde “kapitein” noodzakelijk een kapitein “in een brandweerdienst” moet zijn, de Raad van State wezenlijk voorkomt een toevoeging aan, en wijziging van, het artikel 14 van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 te zijn.

14. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 29 juni 2015 ‘tot vernietiging van het in agendapunt nr. 1.1. van de zoneraad van 15 mei 2015 van de zone Taxandria genomen besluit met betrekking tot de kennisname van het juryverslag van de selectie van zonecommandant en de aanstelling van een zonecommandant’.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verzoekende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juli 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust