

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.276 van 17 december 2015
in de zaak A. 213.044/X-15.992.**

In zake : Mario DE NEEF
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Willy Van der Gucht en Frank Dieu
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 34-36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 juli 2014, strekt tot de
nietigverklaring van “artikel 14, § 1, 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 (B.S. 12 mei 2014)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2015.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Dieu, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Valéry Schalenbourg, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. 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. Gelet op artikel 109 van die 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.

Luidens artikel 4 van 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” moet de kandidaat voor de functie van zonecommandant aan de volgende voorwaarden voldoen:

“1° houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot de betrekkingen van niveau A bij de federale overheid of geslaagd zijn voor de proef bedoeld in artikel 56, 5°, e, 6°, e en 7°, e, van het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszone;

2° een nuttige ervaring hebben van minimum vijf jaar in minstens de graad van majoor;

3° houder zijn van het brevet Officier 4 waarvan de inhoud door Ons wordt bepaald op basis van een beraadslaging van de Ministerraad.

Enkel de operationele leden van een zone of van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp die in dienstactiviteit zijn, kunnen zich kandidaat stellen.”

Artikel 14, § 1, voorziet in de volgende overgangsmaatregel:

“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.”

Het is dit laatste voorschrift – artikel 14, § 1, 4° – dat het voorwerp is van voorliggend annulatieberoep.

4. Verzoeker is sinds 1992 lid van de gemeentelijke brandweer van Buggenhout en sedert 2001 luitenant-dienstchef.

In afwachting van de inwerkingtreding van de zone Oost – voor de gemeenten Berlare, Buggenhout, Dendermonde, Hamme, Lebbeke, Lokeren en Zele – beslist de prezone bij besluit van de prezoneraad van 15 oktober 2012 om verzoeker, na selectieproeven waarin hij “als beste kandidaat uit de bus [kwam]”, aan te stellen als prezonecoördinator. Hij wordt daartoe van de

gemeente Buggenhout naar de prezone gedetacheerd. De functiebeschrijving vermeldt onder meer:

“1.1. Hoofdopdracht

De prezonecoördinator realiseert binnen de operationele prezone Oost het zonaal operationeel organisatieplan binnen de gestelde termijnen

U vervult hiervoor volgende kernopdrachten:

- u legt aan de prezoneraad een ontwerp voor van operationeel organisatieplan
- u stelt projecten voor aan de prezoneraad
- u voert beslissingen van de prezoneraad uit
- u registreert en organiseert de activiteiten binnen de operationele prezone Oost.
- u volgt nauwgezet de tijdsbesteding en de beschikbare/bestede budgetten op
- u treedt op als facilitator van het implementeringsproces van de brandweershervorming
- u leidt de technische commissie
- u houdt voeling met en overlegt met de leden van de technische commissie en onderhoudt de contacten met alle partijen, inclusief de diensten van de federale overheid
- u zorgt voor projectoverleg en projectafspraken en bereidt (voortgangs)rapporten voor, zowel inhoudelijk als financieel
- u volgt dienstgebonden regelgeving, beleidsbeslissingen en/of thema's op en zoekt, al dan niet [...] samen met collega's, naar nieuwe of verbeteringen van bestaande regelgeving, procedures en methodieken. Op deze manier evalueert en optimaliseert u de dienstverlening

Dit houdt onder meer in dat u:

- actief op zoek gaat naar vakliteratuur en wetgeving met betrekking tot het werkveld en u zich hierin verdiept
- noden, opportuniteiten en knelpunten binnen de zone detecteert
- de voor- en nadelen en mogelijke implicaties van een nieuwe methodiek, trend of visie onderzoekt
- de nieuwe visie of methodiek en de daaruit voortvloeiende te ondernemen acties aftoetst aan de bestaande beleidslijnen
- indien nodig, de veranderingen in werkwijzen en procedures naar gebruiksvriendelijke teksten en werkdocumenten vertaalt
- bekijkt welke evoluties voor wie relevant zijn binnen de organisatie en deze doorgeeft naar de betrokkenen
- u vertegenwoordigt de zone in diverse werkgroepen, dit zowel op regionaal, provinciaal als op federaal niveau
- u stuur[t] het naar de zone gedetacheerd of aan de zone ter beschikking gesteld personeel aan conform de instructies van de prezoneraad.

1.2. Aanvullende opdrachten

- u bouwt een professionele werkrelatie uit met het naar de zone gedetacheerd en aan de zone ter beschikking gesteld personeel, de korpsleiding en medewerkers van de brandweerdiensten, enz.

- u bouwt een professionele werkrelatie uit met de gemeentelijke diensten van de zone, in samenspraak met de technische commissie van de prezone
- u onderhoudt contacten met diverse gemeentelijke diensten en (externe) organisaties met oog op het uitbouwen van expertise en van een netwerk. U stelt uw expertise ten dienste van wie er binnen het gemeentebestuur behoefte aan heeft
- u neemt deel aan interne en externe vergaderingen en overlegt met collega's om tot een positieve werksfeer te komen. U benadert behoeften, tekorten en problemen rondom de werking van de prezone proactief en stelt mogelijke oplossingen voor
- u geeft ondersteuning voor het succesvol opmaken van college- en gemeenteraadsvoorstellen
- u informeert en/of sensibiliseert, vanuit uw expertise, de gemeentebesturen, de burger, en/of andere externe organisaties."

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker leidt een enig middel af uit de schending van "het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel".

Toegelicht wordt dat de bestreden bepaling een niet te verantwoorden ongelijkheid invoert tussen diverse dienstchefs van brandweerkorpsen. Een dienstchef van een gemeentelijk autonoom korps kan reglementair geen hogere graad bekleden dan luitenant en kan dus niet deelnemen aan de selectieproef voor de functie van zonecommandant, terwijl dienstchefs van andere korpsen dat wel kunnen. Alleen de grootte van zijn korps, zijnde een gemeentelijk autonoom korps of C-korps, belet verzoeker de graad van kapitein te behalen. Uit artikel 22 en volgende van het koninklijk besluit van 19 april 1999 'tot vaststelling van de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria alsmede van de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten' blijkt dat verzoeker afdoende gekwalificeerd is om te voldoen aan de bevorderingsvoorwaarden tot kapitein.

Het voorgaande geldt des te meer, zo argumenteert verzoeker nog, aangezien hij, na een selectieprocedure, door zijn brandweerzone wel is

aangesteld tot prezonecoördinator en “dus zowel in feite als in rechte sedert 15 oktober 2012 de bevoegdheden van de zonecommandant uitoefent”. Het is niet in te zien hoe een nuttige ervaring in de graad van kapitein “kan doorwegen op een nuttige ervaring in het uitoefenen van de bevoegdheden van precies een zonecommandant”. Het is totaal willekeurig dat officieren die thans reeds de bevoegdheden van een zonecommandant uitoefenen, uitgesloten worden van de selectieprocedure.

6. De verwerende partij antwoordt dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet uitsluit dat een verschillende behandeling wordt ingesteld tussen categorieën van personen, voor zover het verschil in behandeling berust op een objectief criterium en op redelijke wijze gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling tussen kandidaten die een nuttige ervaring bezitten in minstens de graad van kapitein en de personen die hierover niet beschikken, berust op een objectief criterium.

Voorts toont, volgens de verwerende partij, verzoeker niet aan dat het onderscheid in behandeling niet op redelijke wijze gerechtvaardigd is, gelet op de belangrijke bevoegdheden die door de wet van 15 mei 2007 aan de zonecommandanten worden toegekend: artikel 109 belast de zonecommandant met de leiding, de organisatie en het beheer en de verdeling van de taken in de zone, artikel 111 belast de zonecommandant met de inhoudelijke voorbereiding van de dossiers die aan de andere organen van de zone worden voorgelegd, krachtens artikel 102 dient de zonecommandant een voorstel voor het personeelsplan van de zone te formuleren, volgens artikel 22/1 staat de zonecommandant in voor de opstelling van een organisatieschema, artikel 23, § 3, draagt hem de bevoegdheid op om de jaarlijkse actieplannen van de zone voor te bereiden. Het is niet onredelijk dat de bestreden bepaling vereist dat een kandidaat voor de invulling van een dergelijke sleutelfunctie binnen een zone beschikt over nuttige ervaring in minstens de graad van kapitein. Alle graden die actueel de functie van dienstchef kunnen vervullen, komen hiervoor in aanmerking met uitzondering van de graad van luitenant die verzoeker bekleedt. De personen bekleed met de graad van luitenant kunnen enkel dienstchef zijn van

de brandweerdiensten van een gemeentelijk autonoom korps (C-korps), die alleen de gemeente beschermen op wier grondgebied ze gevestigd zijn. De luitenant-dienstchef van een gemeentelijk autonoom korps bezit geen of slechts een zeer beperkte ervaring met betrekking tot het beheer en de coördinatie van meerdere en verschillende lokale overheden, zulks in tegenstelling tot de dienstchefs van de brandweerdiensten X, Y en Z.

De analogie met de functie van prezonecoördinator is niet dienend. De wet van 15 mei 2007 verleent aan de prezonecoördinator niet dezelfde bevoegdheden als aan de zonecommandant: “zie artikelen 221/1, § 2, 2° en 222/1, § 3 van de wet van 15 mei 2007, waarbij de bepalingen die gelden voor (de organen van de zones) slechts gedeeltelijk van toepassing werden verklaard op de prezones en hun organen”.

7. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat uit artikel 221/1, § 2, 4°, van de wet van 15 mei 2007 duidelijk blijkt dat de prezonecoördinator in belangrijke mate verantwoordelijk is voor de organisatie van de zone en het operationeel organisatieplan. Bovendien wordt in artikel 221/1, § 4, opgegeven dat voor de toepassing van de regels bedoeld in § 3, de woorden vermeld in kolom 1 van de bijlage vervangen moeten worden door de woorden die er naast staan in kolom 2. Dit betekent dat, waar van toepassing, de bevoegdheden van de zonecommandant door de zonecoördinator worden uitgeoefend. Het verschil in behandeling wordt dan ook “absoluut niet” op redelijke wijze gerechtvaardigd.

8. In de laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat het geenszins onredelijk is, in het licht van de belangrijke bevoegdheden die door de wet van 15 mei 2007 aan de zonecommandanten worden toegekend, om te vereisen dat een kandidaat voor de invulling van die sleutelfunctie binnen een zone zou beschikken over nuttige ervaring in minstens de graad van kapitein.

9. Verzoeker, van zijn kant, doet in de laatste memorie nog gelden dat het theoretisch onderscheid tussen een C-korps dat enkel op het grondgebied

van de eigen gemeente actief zou zijn en X-, Y- en Z-korpsen die actief zouden zijn op het grondgebied van meerdere gemeenten, in de praktijk “volledig uitgehold [is], hetgeen de verwerende partij net zo goed weet”. Alleen al in verzoekers zone waren er drie Z-korpsen die uitsluitend actief waren op het eigen grondgebied. Bovendien weet, aldus verzoeker, de verwerende partij zeer goed “dat sedert de omzendbrief van 9 augustus 2007 de gemeentegrenzen geen beperking meer vormen voor de interventies van de brandweer. Sedertdien moet de snelste brandweerdienst ter plaatse komen. Dit betekent concreet dat de verzoekende partij als luitenant-dienstchef binnen het korps van de gemeente Buggenhout ook operationeel actief is geweest op het grondgebied van de gemeenten Londerzeel (Malderen), Merchtem en Dendermonde”.

Verzoeker besluit:

“Wanneer men het functieprofiel van zonecommandant objectief bekijkt, staat daar in wezen nergens als voorwaarde een competentie, die een link met een brandweergraad kan verantwoorden. Het functieprofiel omschrijft in wezen de managementskwaliteiten, welke men beoogt. Deze zijn niet gelinkt aan een graad van kapitein of hoger.”

Beoordeling

10. De grondwettelijke regels inzake gelijkheid sluiten niet uit dat bij het invoeren van een overgangsmaatregel een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover althans voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de maatregel.

11. Het bestreden criterium van de nuttige ervaring in minstens de graad van kapitein, sluit verzoeker uit van het voordeel van de overgangsmaatregel waarin artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 voorziet.

12. Naar de Raad van State uit de procedurestukken van de verwerende partij opmaakt, strekt het criterium ertoe te waarborgen dat de kandidaat een voldoende ervaring bezit met betrekking tot het beheer en de coördinatie van meerdere en verschillende lokale overheden.

Die waarborgen worden voorhanden geacht bij de houders van “[a]lle graden die actueel de functie van dienstchef kunnen vervullen”, uitgezonderd evenwel de graad van luitenant, waarvan de houder slechts dienstchef kan zijn bij een C-korps. Dat korps beschermt alleen de eigen gemeente.

13. Nog daargelaten verzoekers kritiek dat dit laatste evenzo voor (sommige) Z-korpsen geldt, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat het gehanteerde criterium zo ver reikt dat het zelfs de dienstchef van een C-korps uitsluit die de functie van prezonecoördinator heeft uitgeoefend na daartoe als beste kandidaat te zijn verkozen.

14. In die functie oefende verzoeker, in afwachting dat de zones in werking zouden treden, verschillende bevoegdheden uit die later de zonecommandant toekomen.

Gelet op artikel 221/1, §§ 2 tot 4, van de wet van 15 mei 2007 en de overeenkomst met betrekking tot zijn detachering, was verzoeker aldus concreet belast met, bijvoorbeeld, het opstellen van een ontwerp van het zonaal operationeel organisatieplan en het binnen de gestelde termijnen realiseren ervan. Het plan moet gebaseerd zijn op een risicoanalyse en de nodige menselijke en materiële middelen bepalen voor de goede operationele werking van de zone. Die middelen betreffen de rekrutering van het personeel; de invoeren van een zonaal preventieplan; de realisatie van een zonaal opleidingsplan; de realisatie van de interventieplannen conform de geldende reglementering; de aankoop van de persoonlijke beschermingsmiddelen; de realisatie en de bepaling van de adequate uitrukmiddelen die specifiek zijn voor de zone. Ook moest verzoeker onder meer nauwgezet de tijdsbesteding en de beschikbare en bestede budgetten opvolgen,

deelnemen aan de prezoneraad met raadgevende stem, de technische commissie bestaande uit de officieren van de brandweerposten leiden, projecten voorstellen aan de prezoneraad, zorgen voor projectoverleg en projectafspraken, de zone vertegenwoordigen in diverse werkgroepen, zowel op regionaal, provinciaal als federaal niveau, een professionele werkrelatie uitbouwen met onder andere de gemeentelijke diensten van de zone, problemen in verband met de werking van de prezone proactief benaderen en oplossingen voorstellen, ondersteuning bieden voor het opstellen van college- en gemeenteraadsvoorstellen, en gemeentebesturen, burgers en externe organisaties informeren en sensibiliseren.

15. De bevoegdheden van de prezonecoördinator mogen dan niet identiek zijn aan die van de zonecommandant, even waar is dat ze er zeer analoog mee zijn en onmiskenbaar betrekking hebben op het beheer en de coördinatie van verschillende (lokale) overheden.

Waarom de ervaring op grond van de uitoefening van die bevoegdheden “niet ter zake dienend” zou zijn, zoals de verwerende partij beweert, ontgaat dan ook de Raad van State.

16. Integendeel wijst het voorgaande uit dat de toepassing, óók in gevallen als die van verzoeker, van het criterium van artikel 14, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014, gevolgen heeft die redelijkerwijze niet evenredig zijn met het doel dat met het gemaakte onderscheid wordt nagestreefd.

Deze disproportioneel zware belangen aantasting van de categorie van personen waartoe verzoeker behoort, noopt tot de conclusie dat het enig middel gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 14, § 1, 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’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust