

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.480 van 26 mei 2011
in de zaak A. 188.141/XII-5434**

In zake: ACV – OPENBARE DIENSTEN
die woonplaats kiest te 1000 Brussel
Helihavenlaan 21

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 april 2008, strekt tot de nietigverklaring van artikel 2 van het besluit van 4 februari 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken 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.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 november 2010.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Attaché Ellen De Meyer, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Melissa Celis 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. Bestreden bepaling

3. Op 29 februari 2008 wordt in het Belgisch Staatsblad het besluit van 4 februari 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken 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 gepubliceerd.

Luidens artikel 1 wordt er bij de FOD Binnenlandse Zaken een beheerscomité opgericht om de minister bij te staan bij de coördinatie van de werkzaamheden met het oog op de uitvoering van de hervorming van de civiele veiligheid. Ook bepaalt het artikel dat er werkgroepen worden opgericht met als taak de concretisering van de hervorming van de civiele veiligheid.

Volgens artikel 4 bestaan de opdrachten van het beheerscomité erin om strategische en technische voorstellen te formuleren aan de minister en om de politieke en strategische beslissingen van de minister concreet om te

zetten, om de werkgroepen te leiden via de projectleider, hun activiteiten op te volgen en de conformiteit met de strategieën te verzekeren, om te waken over de globale coherentie van de uitvoeringsmaatregelen, om alle betrokken instanties, in een vroeg stadium, te betrekken, om een aanzienlijke steun te betekenen voor de minister door experts voor te stellen, en om de communicatie te coördineren in nauwe samenwerking met de minister.

Artikel 2, voorwerp van voorliggend beroep, luidt:

“Het beheerscomité wordt voorgezeten door de Voorzitster van het directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken en wordt samengesteld als volgt:

- de Directeur-generaal van de Civiele Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de Directeur-generaal van het Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de Directeur-generaal Veiligheid en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de Directeur-generaal van het Kenniscentrum voor de civiele veiligheid;
- een vertegenwoordiger van het Kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken;
- een Franstalige Provinciegouverneur;
- een Nederlandstalige Provinciegouverneur;
- de Voorzitter van de Fédération royale des corps de sapeurs-pompier-aile francophone et germanophone ‘F.R.C.S.P.B.’;
- de Voorzitter van de Brandweervereniging Vlaanderen ‘B.V.V.’;
- de Voorzitter van de Vereniging der beroepsbrandweerofficieren ‘B.E.P.R.O.B.E.L.’;
- de Stafdirecteur Personeel en Organisatie van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de Directeur van de Centrale Cel voor Informatie en Communicatie van de FOD Binnenlandse Zaken;
- de projectleider van de cel hervorming van de civiele veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken;
- een Inspecteur-generaal van financiën;
- een vertegenwoordiger van l’Union des Villes et des Communes de Wallonie;
- een vertegenwoordiger van de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten”.

IV. Ontvankelijkheid

4. Verwerende partij werpt de volgende ontvankelijkheidsbetwistingen op:

- verzoekster heeft geen belang vermits hier niet een aangelegenheid aan de orde is waarvoor zij wettelijk als een afzonderlijke entiteit wordt erkend en vermits niet de voorwaarden zelf voor die betrokkenheid bij de werking van de overheid in het geding zijn;
- het verzoekschrift werd niet gedagtekend, minstens is het afschrift dat verwerende partij ontving wat dat punt betreft niet eensluidend;
- verzoekster bewijst niet dat zij behoorlijk in rechte is getreden.

5. Als feitelijke vereniging doet verzoekster alleen van de vereiste procesbekwaamheid en het vereiste belang blijken in zoverre zij door de overheid is erkend en bij de werking van de openbare dienst is betrokken, en in zoverre haar middelen met die erkenning of betrokkenheid verband houden of er een voldoende weerslag op hebben. Het wordt niet betwist dat, zoals de adjunct-auditeur in haar verslag vaststelt, verzoekster “met haar middelen haar erkende prerogatieven en bevoegdheden tracht te vrijwaren”. Dit volstaat om verzoekster in die mate dan ook procesbekwaamheid en belang toe te meten. Of de prerogatieven en bevoegdheden effectief geschonden zijn, doet hier niet ter zake. Het is een kwestie die niet de ontvankelijkheid van het beroep betreft, maar de grond ervan.

Verwerende partij heeft wel degelijk een eensluidend afschrift van het verzoekschrift ontvangen. Zoals zij terecht opmerkt, is het verzoekschrift niet gedagtekend. Dit is evenwel zonder gevolgen. Het verzoekschrift heeft een -vaste- datum verkregen doordat het op 25 april 2008 aangetekend aan de Raad van State is toegezonden.

Uit de stukken die verzoekster de Raad van State heeft toegestuurd, blijkt dat het statutair bevoegde orgaan op 27 maart 2008 tot het

instellen van het beroep heeft beslist en de voorzitter en de ondervoorzitter heeft gemachtigd om de procedure te voeren. Het verzoekschrift is ook daadwerkelijk door dezen ondertekend.

De excepties zijn derhalve als ongegrond te verwerpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

6. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel.

Verzoekster licht onder meer toe dat het gelijkheidsbeginsel geschonden wordt wanneer er, zoals te dezen, een verschillende behandeling is waarvoor geen redelijke verantwoording kan worden gegeven. Het bestreden besluit motiveert niet waarom van de uniforme toepassing van de regels en behandeling zoals voorzien in het syndicaal statuut dient te worden afgeweken. Het redelijkheidsbeginsel is volgens verzoekster geschonden omdat een onjuist gebruik werd gemaakt van de beleidsvrijheid: alleen drie vakorganisaties worden betrokken en alle andere, zelfs algemeen erkende, niet.

7. In de memorie van wederantwoord wijst verzoekster erop dat een beroepsvereniging uitsluitend de beroepsbelangen der leden beoogt, terwijl de werknemersbelangen die de werknemersorganisaties behartigen “niet restloos tot beroepsbelangen” te herleiden zijn. Zelfs indien het beheerscomité slechts een adviserende bevoegdheid heeft, dan nog heeft verzoekster belang erbij “om reeds vanaf het begin van de besprekingen erbij betrokken te worden en op de hoogte te worden gehouden zodat ze ook van in den begin haar leden correct kan

informereren”. Het is volgens verzoekster voorts niet duidelijk “waarom een beroepsvereniging meer kennis en expertise kan aanbieden dan een vakorganisatie”.

8. Daar wordt in de laatste memorie nog aan toegevoegd dat het verzoekschrift niet uitgaat van de erkende en representatieve vakorganisaties in het algemeen, maar van ACV – Openbare Diensten “welke de vertegenwoordigster is van de openbare diensten, meer bepaald van de civiele veiligheid”; zij beschikt over “een reeks vertegenwoordigers die op het specifieke terrein de vereiste affiniteit hebben, en over de kennis van de civiele veiligheid beschikken”. Bovendien verenigt zij niet alleen de brandweerlieden, maar ook de personeelsleden van de civiele bescherming; het is evident dat er tussen deze korpsen samenhang bestaat op het stuk van de aanpak van de civiele veiligheid.

Beoordeling

9. De gelijkheidsregel sluit een verschil in behandeling niet uit, in zoverre althans daarvoor een deugdelijke reden bestaat. De deugdelijkheid moet meer bepaald worden beoordeeld in het licht van het doel van de betrokken maatregel evenals in het licht van zijn gevolgen.

Te dezen acht verzoekster die gelijkheidsregel geschonden doordat de bestreden bepaling wel de voorzitters van de erin vermelde brandweerverenigingen zitting geeft in het kwestieuze beheerscomité, maar niet een vakvereniging als zichzelf.

10. Wat het doel betreft dat met de oprichting van het beheerscomité wordt nagestreefd, zijn de artikelen 1 en 4 van het ministerieel besluit van 4 februari 2008 duidelijk: het beheerscomité moet de minister helpen bij de coördinatie van de werkzaamheden ter uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en van de hervorming van de civiele veiligheid die deze wet beoogt. Als zodanig bestaat zijn rol er in die uitvoeringsmaatregelen te faciliteren door de voorbereiding ervan te ondersteunen.

In dit perspectief kon verwerende partij rechtmatig overwegen, zoals zij in de memorie van antwoord aangeeft, dat het beheerscomité moest worden samengesteld “uit personen die niet alleen een grote affiniteit hebben met de dagelijkse praktijk en de leefwereld van de diensten van de civiele veiligheid, maar ook een ruime kennis bezitten over de organisatie van de hulpdiensten, de operationele problemen en de appreciatie van de nood aan wetenschappelijke steun”.

Wat dat betreft is verwerende partij er van uitgegaan dat de beroepsorganisaties van de brandweerlui in een dergelijk beheerscomité meer op hun plaats zitten dan de vakbonden. Dit oordeel gaat de grenzen van de redelijkheid niet te buiten. Meer bepaald is het in redelijkheid aannemelijk dat de bedoelde beroepsverenigingen, méér specifiek dan de vakbonden, zoals verzoekster er een is, in staat zijn de -aldus de memorie van antwoord- “nodige technische en administratieve documentatie en informatie” te leveren met het oog op “een grote input van expertise en kennis in zeer verscheidene domeinen van operaties, opleidingen, materieel, brandpreventie, organisatie van de korpsen”.

Alleszins wordt dit niet ontkracht door verzoeksters argument dat zij een representatieve vakorganisatie is, noch door haar betoog dat het maatschappelijk doel van een werknemersorganisatie “niet restloos tot beroepsbelangen [kan] worden herleid”, of door het feit dat verzoeksters lidmaatschap in voorkomend geval zou meebrengen dat zij van in het begin haar leden juist kan informeren. Ook de omstandigheid dat zij onder haar leden personeel van de civiele bescherming telt, toont niet aan dat zij een vergelijkbare specialistische kennis en expertise kan aanbrengen als de voorzitters van de brandweerverenigingen.

Tevergeefs meent verzoekster zich wat dat laatste punt aangaat ertoe te mogen (blijven) beperken op te werpen dat verwerende partij zelf “weinig concrete elementen” verschaft waarom een beroepsvereniging meer nuttige kennis en expertise kan aanbieden dan een vakorganisatie. Zeker in het

licht van, eensdeels, het verweer in de memorie van antwoord dat de brandweerorganisatie om de erin vermelde redenen “een nuttige bijdrage [levert] aan de doelstelling van het beheerscomité” én, anderdeels, van het auditoraatsverslag waarin dit verweer wordt bijgevalen en wordt geoordeeld dat verzoekster “nergens haar betrokkenheid [aantoont], specifiek met het terrein van de civiele veiligheid -en dus niet enkel met de bescherming van de werknemersbelangen in het algemeen en met het personeel van de operationele diensten van de brandweer en/of de civiele bescherming in het bijzonder-”, mocht van verzoekster worden verwacht dat zij met een minimum aan precisie deed kennen waarop zij zich baseert om een vergelijkbare technische en administratieve documentatie en informatie als de brandweerorganisaties, en bijgevolg een even “grote input van expertise en kennis”, te mogen claimen.

Evenwel is zij niet verder gekomen dan de loutere affirmatie in de laatste memorie dat zij “een reeks vertegenwoordigers” heeft die “de vereiste affiniteit” hebben en over “de kennis van de civiele veiligheid” beschikken. Op de terechtzitting bleef zij zelfs afwezig.

11. Voorts blijkt niet dat de verschillende behandeling voor verzoekster een onevenredig zware belangen aantasting tot gevolg heeft.

Zoals verwerende partij benadrukt, “kunnen [door het beheerscomité] hoogstens strategische en technische voorstellen worden geformuleerd ten aanzien van de Minister van Binnenlandse Zaken. Wanneer deze adviezen dan zouden worden omgezet in koninklijke of ministeriële besluiten, dan zullen de normale procedures door verweerder gevolgd moeten worden, met, wanneer nodig en conform de wet van 19 december 1974, de onderhandelingen of het overleg met de representatieve vakorganisaties”. Dat de algemeen erkende en representatieve vakbonden van het overheidsperoneel buitenspel worden gezet, zoals verzoekster beweert, is in al zijn ongenueanceerdheid dan ook onjuist.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het middel ongegrond is.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

13. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan “van het syndicaal statuut meer bepaald van artikel 2, § 1, 1° van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en het artikel 6 van het KB van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van de wet”.

Volgens verzoekster stelt artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 duidelijk dat de administratieve overheid niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités de grondregelen vaststelt inzake de betrekkingen met deze vakorganisaties. Die vormvereiste is van substantiële aard. In de mate dat de bestreden bepaling “de samenstelling regelt met de vertegenwoordiging van de erkende vakbonden van het overheidspersoneel, regelt [ze] de relaties tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel”. Daarom moest ze onderworpen zijn geworden aan voorafgaande onderhandelingen.

14. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie zet verzoekster nog uiteen dat “uiteraard” een aspect van de verhoudingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel wordt geregeld “[i]n de mate dat representatieve vakorganisaties worden uitgesloten van de vertegenwoordiging in het beheerscomité, terwijl andere beroepsorganisaties wel worden toegelaten”. Er wordt, volgens verzoekster, geen motivering gegeven voor “het essentieel verschil dat blijkbaar bestaat tussen de vakverenigingen enerzijds en de beroepsverenigingen of de voorzitters ervan”, en namelijk geen motivering “[w]aarom de enen wel een affiniteit vertonen en kennis van de civiele veiligheid en de anderen niet en waarom het feit dat er geen beslissingen zouden worden genomen in het beheerscomité maar alleen adviezen wel de aanwezigheid kan verantwoorden van de voorzitters van de beroepsverenigingen en niet van de

vertegenwoordigers van de vakverenigingen”.

Beoordeling

15. Artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bepaalt:

“§ 1. Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen;

1° grondregelingen ter zake van:

[...]

d) de betrekkingen met de vakorganisaties;

[...]

De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgaaf, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

[...]”;

Luidens artikel 6 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 worden als grondregelingen in verband met de betrekkingen met de vakorganisaties beschouwd:

“1° de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en de besluiten tot uitvoering ervan;

2° de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en de besluiten tot uitvoering ervan”.

16. Als gezien, moet het beheerscomité de minister van Binnenlandse Zaken helpen bij de coördinatie van de werkzaamheden ter uitvoering van de hervorming van de civiele veiligheid. Niet bijgevallen wordt dat de minister een grondregeling in de zin van voormeld artikel 6 heeft vastgesteld, louter door de samenstelling van dit beheerscomité te bepalen en daarbij de voorzitters van drie beroepsverenigingen van brandweerlui onder de leden op te nemen om reden

van hun als speciaal nuttig beschouwde, specifieke onderlegdheid. Als zodanig heeft deze vaststelling niets uit te staan met de wet van 19 december 1974, noch met de wet van 1 september 1980. Minstens toont verzoekster het geenszins aan.

Er moest dan ook niet voorafgaandelijk over onderhandeld zijn geworden op grond van het in het middel aangevoerde artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974.

In zoverre ten slotte verzoekster bestrijdt dat andere beroepsorganisaties, in tegenstelling tot representatieve vakorganisaties wel zitting hebben in het beheerscomité en doet gelden dat er voor dit onderscheid geen overtuigende verantwoording wordt gegeven, herhaalt zij in wezen het eerste middel.

Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 mei 2011,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest