

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

nr. 229.080 van 5 november 2014

in de zaak A. 214.142/XIV-36.045

In zake: Monika DESMIDT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 de STAD BRUGGE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 5 november 2014, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het bevel van de burgemeester van de Stad Brugge van 04-11-2014 tot voortzetting/hervatting van het werk naar aanleiding van de stakingsaanzeggingen evenals van de nominatieve aanwijzing door de korpschef van de PZ Brugge en de bijzondere dienststaat waarop verzoeker is ingepland voor donderdag 06 november 2014 met dienst in het PCB Brugge”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2014, om 17.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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

3.1. Verzoekster is inspecteur van politie bij de politiezone Brugge.

Op 22 augustus 2014 dienen een aantal vakbonden van het politiepersoneel een stakingsaanzegging in voor de periode van 8 september 2014 tot en met 5 januari 2015.

Op 4 november 2014 neemt de burgemeester van de stad Brugge een beslissing houdende bevel tot voortzetting/hervatting van het werk gedurende de periode van 5 november 2014 om 22.00u tot en met 7 november 2014 om 06.00u of tot het einde van de staking, met het oog op de uitvoering van een bepaalde reeks opdrachten. Bij die opdrachten wordt onder meer vermeld dat “in geval van staking door het personeel van het Penitentiair Complex Brugge (PCB), gelijktijdig met een staking bij het politiepersoneel van onze politiezone, moet voorzien worden in de uitvoering van de opdrachten eigen aan dit complex”.

Verzoekster wordt nominatief aangewezen voor de uitvoering van één of meerdere van de opgesomde opdrachten. Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.2. In de bijzondere dienststaat van de lokale politie Brugge voor 6 november 2014 wordt verzoekster aangewezen voor dienstprestaties in het Penitentiair Centrum Brugge van 06.00 tot 14.00u. Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. De schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van verzoekster

5. Verzoekster wijst op een manifeste onverenigbaarheid met de behandelingstermijn van een gewone vordering tot schorsing vermits zij pas op 4 november 2014 kennis heeft genomen van de bestreden beslissingen en zij op 6 november 2014 dienst zal moeten verrichten. Zij meent de nodige voortvarendheid aan de dag te hebben gelegd door reeds 's morgens op 5 november 2014 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen.

Door de opgelegde dienst wordt het verzoekster onmogelijk gemaakt haar recht op staking uit te oefenen, waarvan zij gebeurlijk gebruik wenst te maken. Gezien de fundamentele aard van het stakingsrecht, mogen onwettige

bevelen dat recht van verzoekster niet inperken, verhinderen of impliciet onmogelijk maken. Wanneer het stakingsrecht is aangetast, kan dit niet meer ongedaan worden gemaakt. Verzoekster citeert daartoe nog uit 's Raads arrest nr. 216.842 van 14 december 2011.

Beoordeling

6. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, of door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 'tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State', bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe "een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen".

Te dezen bedraagt de termijn tussen de kennisname van de bestreden beslissingen op 4 november 2014 en het ogenblik waarop verzoekster de opgelegde diensten zal moeten verrichten minder dan twee volle dagen, zodat een gewone schorsingsprocedure onmogelijk tot een tijdige uitspraak kan leiden. Verzoekster heeft met de vereiste voortvarendheid gehandeld door de dag na de kennisname van de bestreden beslissingen een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen.

De zaak is onmiskenbaar spoedeisend vermits een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissingen niet ongedaan kan maken dat verzoekster op 6 november 2014 geen gebruik heeft kunnen maken van haar stakingsrecht, dat inderdaad een basisrecht vormt.

Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VI. Ernst van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoekster werpt in een eerste middel de schending op van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de WGP) en van het basisrecht op staken.

Zij voert aan dat de burgemeester die het in artikel 126, § 2, van de WGP voorziene bevel wil geven, de opdrachten waarvoor hij dat bevel noodzakelijk acht vooraf moet medelen aan de representatieve syndicale organisaties van het personeel voor de politie alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend. Deze voorafgaande mededeling is volgens verzoekster een substantiële vormvoorwaarde die noodzakelijk is voor de afweging tussen de vrijwaring van het algemeen belang en het recht op staken. Het stakingsrecht voor politiepersoneel is strikt gereguleerd en ingeperkt, doch de noodzakelijke vormvereisten om deze restricties door te voeren moeten wel minutieus worden gerespecteerd. Anders zou een overheid iedere taak zo noodzakelijk kunnen achten dat een bevel tot voortzetting of hervatting van het werk wordt gegeven.

Verzoekster citeert gedeeltelijk 's Raads arrest nr. 216.842 van 14 december 2011 en stelt verder vast dat de verwerende partij de concrete opdracht waarvoor zij het bevel noodzakelijk acht niet aan de representatieve syndicale organisatie VSOA Politie heeft meegedeeld, die ten andere de stakingsaanzegging heeft ingediend. Er ligt slechts een algemene opsomming van te verrichten minimumprestaties voor evenals een verslag van het basisoverlegcomité van 2 oktober 2014. Daarom acht verzoekster artikel 126 van de WGP geschonden.

Verzoekster acht ook het stakingsrecht als basisrecht geschonden omdat het stakingsrecht buiten de wettelijke voorwaarden is beknot.

8. De verwerende partij stelt dat de burgemeester wel degelijk overeenkomstig artikel 126 van de WGP de mededeling aan de representatieve vakorganisaties heeft gedaan, met name per fax op 3 november 2014. Het eerste middel mist volgens haar feitelijke grondslag.

In ondergeschikte orde is de verwerende partij van oordeel dat verzoekster enkel belang heeft bij de schorsing van de eerste bestreden beslissing wat betreft haar eigen nominatieve aanwijzing.

Beoordeling

9. Als inspecteur van politie, tewerkgesteld bij de politiezone Brugge, valt verzoekster onder de toepassing van de met de eerste bestreden beslissing genomen maatregelen en heeft zij een evident belang om tegen die beslissing op te komen.

10. Artikel 126 van de WGP luidt als volgt:

“§ 1. De uitoefening van het stakingsrecht door de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie is afhankelijk van de volgende voorwaarden:

1° de voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende syndicale organisatie;

2° de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen in het onderhandelingscomité voor de politiediensten. De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de in het eerste lid bedoelde aanzegging en bespreking en de termijn waarbinnen zij moeten plaatsvinden.

§ 2. De minister van Binnenlandse Zaken kan, na overleg met de minister van Justitie, de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie die gebruik maken of wensen te maken van het stakingsrecht, bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor die opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst. Indien de politieambtenaren deel uitmaken van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie, gaat het bevel gezamenlijk uit van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

De burgemeester of het politiec College heeft dezelfde bevoegdheid ten aanzien van de politieambtenaren van de lokale politie.

De overheid die het in vorige lid bedoelde bevel wenst te geven is ertoe gehouden de opdrachten waarvoor zij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan de representatieve syndicale organisaties van het personeel voor de politiediensten alsook, in voorkomend geval, aan de erkende syndicale organisatie die de stakingsaanzegging heeft ingediend.

§ 3. De politieambtenaar die geen gevolg geeft aan het bevel van een in § 2 bedoelde overheid wordt gestraft met [...].”

Deze bepaling onderwerpt de uitoefening van het stakingsrecht van de politieambtenaren aan bepaalde voorwaarden en laat de burgemeester, althans wat de lokale politie betreft, toe maatregelen te nemen om de continuïteit te verzekeren van de dienstverlening waartoe het politieapparaat, dat instaat voor het verzekeren van de naleving van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid, verplicht is. Het uitvaardigen van die maatregelen, die voor de ambtenaren die met de aangewezen opdrachten belast worden neerkomen op een – weliswaar in de tijd beperkt - stakingsverbod, is afhankelijk gesteld van de naleving van bepaalde vormvoorschriften die erop gericht zijn de beperkingen aan het stakingsrecht organisatorisch precies te regelen. Zo moeten de voorgenomen maatregelen vooraf onder meer aan de vakbonden worden medegedeeld. Dit vormvoorschrift kadert in de opgezette overlegstructuur waarbij de vakbonden de mogelijkheid moeten krijgen om te beoordelen of de geplande maatregelen het nodige evenwicht houden tussen de rechten van het personeel - het stakingsrecht is een door het Europees Sociaal Handvest erkend recht - en het belang van de openbare dienstverlening, die “een grote beschikbaarheid van de

politieambtenaren vereist” (*Parl. St. Kamer*, 1997-1998, nr. 1676/1, 76). Aldus begrepen gaat het om een substantieel voorschrift.

Naar luid van artikel 126, § 2, derde lid, van de WGP is de minister of, zoals te dezen, de burgemeester ten aanzien van de ambtenaren van de lokale politie, wanneer hij vaststelt dat voor bepaalde opdrachten een opvordering moet gebeuren, ertoe gehouden “de opdrachten waarvoor (h)ij dat bevel noodzakelijk acht, vooraf mee te delen aan (de vakbonden)”. Het belang van het woord “vooraf” was door de wetgever terdege gekend, aangezien hij, ingaand op een bemerking van de Raad van State, de Franse tekst expliciet heeft aangevuld (*Parl. St. Kamer*, 1997-1998, nr. 1676/5, 36 en nr. 1676/8, 93). De inhoud ervan is ook duidelijk: de mededeling moet gebeuren alvorens het voornemen (“l’*autorité qui souhaite*”) in een beslissing wordt omgezet.

Op welke wijze en hoelang op voorhand de mededeling van het voornemen moet gebeuren, wordt door de wetgever niet bepaald. Het is evenwel evident dat, om nut te kunnen hebben, deze mededeling de vakbonden moet toelaten hun aanmerkingen over te maken binnen het tijdsbestek dat de burgemeester hen, rekening houdend met de spoed waarbinnen hijzelf moet handelen, geeft.

In dit geval blijkt dat de verwerende partij de voornoemde mededeling pas op 3 november 2014 heeft gedaan, terwijl de stakingsaanzegging reeds op 22 augustus 2014 werd gedaan. Door zonder enige verantwoording een termijn van meer dan twee maanden te laten verstrijken alvorens de mededeling van de voorgenomen maatregelen te doen en vervolgens de dag nadien al de eerste bestreden beslissing te nemen, is het de vakbonden onmogelijk gemaakt hun aanmerkingen bij de voorgenomen maatregelen over te maken. Derhalve lijkt de eerste bestreden beslissing met schending van artikel 126, § 2, van de WGP te zijn genomen. Het eerste middel is in die mate ernstig.

11. Met de tweede bestreden beslissing wordt verzoekster concreet voor een bepaalde opdracht aangewezen. Deze laatste beslissing vormt een uitvoeringsbeslissing die rechtstreeks haar grondslag vindt in de eerste bestreden beslissing. Uit de onwettigheid van de eerste bestreden beslissing volgt derhalve de onwettigheid van de tweede bestreden beslissing.

12. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “het bevel van de burgemeester van de Stad Brugge van 04-11-2014 tot voortzetting/hervatting van het werk naar aanleiding van de stakingsaanzeggingen evenals van de nominatieve aanwijzing door de korpschef van de PZ Brugge en de bijzondere dienststaat waarop verzoeker is ingepland voor donderdag 06 november 2014 met dienst in het PCB Brugge”.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf november tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

bijgestaan door

Nick Hollevoet,

toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Nick Hollevoet

Carlo Adams