

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 235.128 van 17 juni 2016
in de zaak A. 219.458/XIV-37.067**

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

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 9 juni 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de individuele kennisgeving van het ministerieel bevel tot voortzetting/hervatting van het werk nav een stakingsaanzegging en van de vordering uitgevaardigd ofwel door de directeur - generaal van de algemene directie van de bestuurlijke politie ofwel de commissaris - generaal, besluit van 03-06-2016.”

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 15 juni 2016, om 10.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor verzoeker, en adviseur Jana Mouton, 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. Verzoeker is als hoofdinspecteur (hierna: HINP) tewerkgesteld bij de federale politie, namelijk bij de dienst ‘Openbare veiligheid’ van de Algemene directie bestuurlijke politie (hierna: de DGA/DAS).

3.2. Op 10 maart 2016 dient de ACOD in toepassing van artikel 126 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de WGP) een stakingsaanzegging in die ingaat op 21 maart 2016 en dit voor het voltallig personeel van de federale en lokale politie, evenals van de algemene inspectie.

3.3. Op 3 juni 2016 vordert de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen de korpschef van de lokale politiezone en de commissaris-generaal van de federale politie om hem bijstand te verlenen door voldoende manschappen ter beschikking te stellen om de orde en de veiligheid van de penitentiaire inrichting te Sint-Gillis te handhaven. Zijn vordering wordt gesteund op volgende situatie die een risico inhoudt: een collectieve actie van het personeel voorzien van maandag 6 juni 2016 om 6.00 uur tot maandag 13 juni 2016 om 6.00.

Het administratief dossier bevat eerdere vorderingen van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, met name, één van 26 april 2016 met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de gevangenis van Lantin omwille van een collectieve actie van het personeel die ingaat op 27 april 2016 om 6.00 uur en is voorzien voor een periode van onbepaalde duur, één van 6 mei 2016 met betrekking tot de gevangenis van Hoei omwille van een collectieve actie van het personeel duur die ingaat op 6 mei 2016 en is voorzien voor een periode van onbepaalde duur en, tot slot, één met betrekking tot de gevangenis van Sint-Gillis omwille van een collectieve actie van het personeel voorzien van 3 mei 2016 om 6.00 uur tot 9 mei 2016 om 6.00u.

3.4. Op 28 mei 2016 richt de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken in het kader van de “stakingsaanzegging van 10-03-2016 uitgaande van de vakorganisatie ACOD-CGSP voor de periode van 21-03-2016 om 0.00 uur tot 31-12-2016 23.59 uur” aan de minister van Justitie een brief waarin hij hem in kennis stelt van zijn voornemen om, teneinde een minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, met toepassing van artikel 126, § 2 WGP te bevelen om “de opdrachten, vermeld in bijlage 1, in aanmerking te nemen die gedurende de volledige periode van de stakingsaanzegging door de personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij de CSD/CIK-diensten en bij de directie DGA/DAS moeten worden uitgevoerd”. De opdrachten vermeld in die bijlage 1 zijn (1) de opdrachten bedoeld in de artikelen 2 tot 4 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 ‘tot bepaling van de opdrachten door de federale politie uit te voeren met toepassing van artikel 126, § 2, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: het ministerieel besluit van 4 januari 2002), “beperkt tot de opdrachten uit te voeren door de personeelsleden van de geïntegreerde politie tewerkgesteld bij de diensten CSD/CIK en de directie DGA/DAS”, evenals (2) alle noodzakelijke opdrachten met betrekking tot het handhaven en herstellen van de openbare orde binnen de gevangenissen en om in deze materie te kunnen voldoen aan de vorderingen uitgaande van het

gevangeniswezen. Hij stelt in dat schrijven nog vervolgens de commissaris-generaal en de directeur generaal van de algemene directie van de bestuurlijke politie opdracht te willen geven om de daartoe nodige personeelsleden tewerkgesteld bij de betrokken diensten die belast worden met de uitvoering van de voormelde opdrachten, “te laten aanwijzen”.

Tot slot, verzoekt hij de minister van Justitie onder meer dit schrijven te willen ondertekenen en dagtekenen om te bevestigen dat het overleg effectief heeft plaats gevonden. De minister van Justitie dagtekent en ondertekent het schrijven “ter bevestiging” op 29 mei 2016.

3.5. Bij brief van 29 mei 2016 gericht aan de voorzitters van de representatieve vakorganisaties licht de minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken de vakorganisaties voorafgaandelijk in dat hij met toepassing van artikel 126, § 2, WGP, na overleg met de minister van Justitie, het voornemen heeft om de personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij de diensten CSD/CIK en bij de directie GDA/GAS bevel te geven het werk voort te zetten of te hervatten en uitvoering te geven aan de artikelen 2 tot 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 in die zin dat de opdrachten vermeld in de in punt 3.4. genoemde bijlage 1 moeten worden uitgevoerd, en dat met ingang vanaf 30 mei 2016 om 00.00 uur. Hij stelt dat hij hun mogelijke opmerkingen verwacht ten laatste op 29 mei 2016 om 16.00 uur.

Uit het administratief dossier blijkt dat de brief aan de vakorganisaties is bezorgd met een “*Epson iPrint*”, verzonden vanaf “*Samsung-tablet*”, op 29 mei 2016 om 10.19 uur.

3.6. NSPV maakt zijn opmerkingen over op 29 mei 2016 om 11.28 uur. VSOA antwoordt eveneens om 22.35 uur en merkt “vooreerst” op “dat de redelijke termijn om te reageren op de intentie om te vorderen niet wordt gerespecteerd door de overheid” zodat zij “dan ook in de onmogelijkheid [zijn] om ten gronde te reageren en [hun] rechten [...] uit te oefenen”.

3.7. Op 30 mei 2016 richt de minister van Binnenlandse zaken en brief aan de Directeur-generaal van de bestuurlijke politie waarin hij beveelt dat gedurende de ganse resterende periode van de aanzegging “30-05-2016 om 10u00 tot en met 31-12-2016 om 23u59” het werk wordt voortgezet of hervat en uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 2 tot 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 in die zin dat de opdrachten vermeld in de bij dat schrijven gevoegde bijlage moeten worden uitgevoerd door de personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij de directie DGA/DAS. Deze bijlage vermeldt als uit te voeren opdrachten: (1) de opdrachten bedoeld in de artikelen 2 tot 4 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002, beperkt tot de opdrachten uit te voeren door de personeelsleden tewerkgesteld bij de directie DGA/DAS, evenals (2) alle noodzakelijke opdrachten met betrekking tot het herstellen en handhaven van de openbare orde binnen de gevangenissen en om in deze materie te kunnen voldoen aan de vorderingen uitgaande van het gevangeniswezen.

De minister van Binnenlandse Zaken vertrouwt, tot slot, de Directeur-generaal tevens de opdracht toe om de personeelsleden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten vermeld in het als bijlage gevoegde document, nominatief te laten aanwijzen (*“la mission de faire désigner”*).

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.8. Op 8 juni 2016 neemt verzoeker kennis van een document gedateerd op 3 juni 2016, met als onderwerp ‘Individuele kennisgeving van het ministerieel bevel tot voortzetting/hervatting van het werk n.a.v. een stakingsaanzegging en van de vordering uitgevaardigd door de directeur-generaal van de algemene directie van de bestuurlijke politie’.

Dit document van 3 juni 2016 refereert aan de door verzoeker bestreden beslissingen, zijnde enerzijds het ministerieel bevel (dit is het in

punt 3.7. vermelde bevel van 30 mei 2016) tot voortzetting/hervatting van het werk, en anderzijds de “nominatieve aanwijzing van verzoeker” met het oog op de uitvoering van de in hetzelfde document vermelde opdrachten.

In het document wordt gesteld:

“Gelet op de stakingsaanzegging van het gemeenschappelijk vakbondsfront gevormd door ACOD-CGSP van 10-03-2016, waarbij de mogelijkheid tot staking, vanaf 21-03-2016 T00:00 tot en met 31-12-2016 T23:59, in het vooruitzicht werd gesteld.

Gelet op artikel 126, § 2, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna genoemd ‘de wet’);

Gelet op de artikelen 2 tot en met 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 tot bepaling van de opdrachten uit te voeren met toepassing van artikel 126, § 2, van de wet;

Wordt u ter kennis gebracht dat:

1. De minister van Binnenlandse Zaken het bevel heeft gegeven dat het werk zal worden voortgezet, desgevallend hervat, gedurende de hierboven vermelde periode, met het oog op de uitvoering van de volgende opdrachten:

Opgaven in verband met het handhaven van de openbare orde in de gevangenissen

2. De Commissaris-generaal van de Federale Politie of de Directeur-generaal van de administratieve politie wijst u, in uitvoering van dit bevel, aan, gedurende de periode vermeld onder punt 1, voor de uitvoering van één of meerdere van de bovenvermelde opdrachten en dit volgens de ter zake voorziene dienstplanning die u via de gebruikelijke communicatiekanalen ter kennis zal worden gebracht.
[...].”

Dit document is niet ondertekend en wordt aan verzoeker ter kennis gebracht door HCP B.V.H. van de Dienst DAS.

De in punt 2. van dat document bedoelde aanwijzing is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering wat de tweede bestreden beslissing betreft

4. Krachtens artikel 6 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 moet wanneer een bevel wordt gegeven met toepassing van artikel 126, § 2, van de WGP de nominatieve aanwijzing van de personeelsleden van de federale politie ter uitvoering van de in het bevel bepaalde opdrachten gebeuren door de

commissaris-generaal en door de directeurs-generaal, elk voor het personeel dat onder zijn leiding staat. De personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij de directie DGA/DAS staan onder leiding van de directeur-generaal van de bestuurlijke politie.

5. Het administratief dossier bevat geen door de bevoegde overheid ondertekende beslissing tot aanwijzing van verzoeker. Het in punt 3.8. vermelde document, dat niet ondertekend is en waarbij verzoekers “nominatieve aanwijzing” hem ter kennis wordt gebracht, kan niet als een dergelijke beslissing tot nominatieve aanwijzing van verzoeker door de bevoegde overheid worden beschouwd, noch bevat het een dergelijke door de bevoegde overheid uitgevaardigde beslissing.

Ter zitting naar het bestaan van die beslissing tot nominatieve aanwijzing van verzoeker gevraagd, heeft de verwerende partij daarvan geen enkel bewijs kunnen leveren.

De tweede bestreden beslissing moet derhalve als onbestaande worden beschouwd wat inhoudt dat verzoeker op dit ogenblik (nog) niet individueel opgevorderd is.

6. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is, wat de tweede bestreden beslissing betreft, zonder voorwerp.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden wat de eerste bestreden beslissing betreft

7. 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.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

8. Verzoeker zet uiteen dat hij gebruik wenst te maken van zijn stakingsrecht dat een basisrecht is op grond van de IAO-Conventie nr. 87 en het Europees Sociaal Handvest dat tevens expliciet erkend is in artikel 126 van de WGP, maar dat hij verhinderd wordt dit recht uit te oefenen ingevolge zijn opvordering. De stakingsaanzegging loopt van 21 maart 2016 tot 31 december 2016 en eens deze periode verstreken is kan er niet meer gestaakt worden. De tijd dringt dus en verzoeker heeft geen andere mogelijkheid - met verwijzing naar rechtspraak - dan de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te vorderen aangezien een gewone schorsing geen soelaas kan brengen. Daar komt bij dat de opvordering verder geconcretiseerd zal worden via de dienstplanning die steeds kan wijzigen zodat hij steeds “van de ene dag op de andere - morgen, overmorgen, ... -” geconfronteerd kan worden met de onmogelijkheid om te staken.

9. De verwerende partij zet uiteen dat geen uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangetoond. Zij merkt op dat de opvorderingen van de personeelsleden “ondertussen gestaakt werden”. De verwerende partij meent dat er namelijk geen noodzaak meer bestaat tot het opvorderen van personeelsleden gezien er voldoende vrijwillige politieambtenaren zijn, voldoende cipiers en militairen voorhanden zijn. De vakbonden roepen evenmin op tot massaal verzet zodat de enkelingen die gebruik wensen te maken van hun stakingsrecht gemakkelijk ondervangen kunnen worden. De personeelsleden van het DAS waartoe verzoeker behoort, werden van die “opschorting” op de hoogte gebracht “zowel per sms als via het interne communicatiekanaal (*Marcus Channel*)”. Zij stelt nog dat op zondag 29 mei 2016 het voornemen tot opvordering aan de

vakorganisaties werd gecommuniceerd en op 30 mei 2016 het bevel tot opvordering door de minister van Binnenlandse Zaken werd genomen omdat de Franstalige vakorganisaties het akkoord inzake het gevangeniswezen zouden verwerpen en dat er op dat ogenblik te Brussel in de gevangenissen een nijpend personeelstekort was.

Beoordeling

10. 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”.

Dit impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk maakt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone schorsings- of annulatieprocedure verzoeker niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling zijn volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan is, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

11. Anders dan verzoeker meent, blijkt zoals hoger is gebleken, dat hij (nog) niet individueel is aangewezen door de bevoegde overheid om de door de minister van Binnenlandse Zaken in zijn bevel van 30 mei 2016 bepaalde opdrachten uit te oefenen. Dat neemt niet weg dat het bevel van de minister dat geldt tot 31 december 2016 om 23.59 uur, wel degelijk bestaat en uitvoerbaar is en dat hij in dat bevel ook opdracht heeft gegeven aan de directeur-generaal van de bestuurlijke politie O. Libois om de personeelsleden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de door de minister aangeduide opdrachten, nominatief te laten aanwijzen. Het argument van de verwerende partij dat de individuele opvorderingen “ondertussen zijn gestaakt” doet daaraan geen afbreuk. Vooreerst dient opgemerkt dat het administratief dossier ter ondersteuning van de stelling van de verwerende partij dat de opvorderingen van de personeelsleden “ondertussen werden gestaakt”, enkel een afdruk bevat van een bericht verspreid via ‘*Marcus Channel*’, zijnde een geïnformatiseerd intern verspreidingskanaal waarop kortweg wordt vermeld “Vorderingen door Minister BinZaken -

Geschorst” evenals een e-mail van 9 juni 2016 vanuit GDA/DAS gericht aan een medewerker waarbij deze wordt gevraagd intern een bericht te verspreiden luidend als volgt: “Les réquisitions sont suspendues - Het opvorderingscyclus is geschorst”, zonder dat ook maar enigszins duidelijk is wie daartoe heeft beslist. Daarmee kan geen afbreuk worden gedaan aan het (juridisch en feitelijk) gegeven dat het ministerieel bevel bestaat en uitvoerbaar is, niet door de minister is ingetrokken of opgeheven en derhalve nog steeds loopt tot eind 2016 en dat op de directeur-generaal nog steeds de opdracht (en plicht) rust - gelet op artikel 6 van het koninklijk besluit van 4 januari 2002 en de hem door de minister toevertrouwde opdracht -, om de personeelsleden individueel aan te wijzen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten die de minister heeft aangewezen. In die omstandigheden en de vaststelling dat de problemen in de gevangenissen nog niet zijn opgelost en in Brussel nog steeds een personeelstekort dreigt, kan verzoeker nog steeds op zeer korte termijn en zelfs onmiddellijk als de noodzaak daartoe blijkt (zoals dat klaarblijkelijk het geval was tijdens het weekend van 28 en 29 mei 2016 gedurende hetwelk gevreesd werd dat er na het weekend een nijpend personeelsgebrek zou zijn), worden opgevorderd. Bovendien, wordt, krachtens artikel 126, § 3 van de WGP, de politieambtenaar die geen gevolg geeft aan een bevel van de bevoegde overheid gestraft met een gevangenisstraf en met een geldboete of met een van die straffen alleen. Hetzelfde geldt voor diegene die, wetens en willens, een personeelslid van de geïntegreerde politie tot wie het bevel was gericht, er op enige wijze toe brengt geen gevolg te geven aan dat bevel.

12. In die omstandigheden moet worden aangenomen dat een afhandeling van de zaak volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen om het door hem aangevoerde nadeel ongedaan te maken.

Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VI. Ernst van het enig middel

Standpunt van de partijen

13. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van “artikel 126 [van de WGP], onbevoegdheid, toepassing van artikel 159 GW en schending van het basisrecht op staken.” Zijn middel bevat in essentie vijf onderdelen die elk als een middelonderdeel kunnen worden beschouwd en hierna, achtereenvolgens, bondig worden samengevat. Hij voert een schending aan van artikel 126, § 2 van de WGP omdat het daarin vervatte substantiële vormvereiste van voorafgaande mededeling van het bevel aan de syndicale organisaties is geschonden. Die verplichting tot mededeling vooraf is geschonden omdat aan de vakorganisaties geen redelijke termijn is verleend om hun aanmerkingen op een ernstige en redelijke manier mee te delen. De syndicaten zijn pas in kennis gesteld van het voornemen om over te gaan tot opvordering op zondagvoormiddag (29 mei) en dienden hun opmerkingen over te maken nog diezelfde dag in de namiddag terwijl de stakingsaanzegging dateert van 10 maart en is ingegaan op 21 maart. In een tweede onderdeel meent verzoeker dat artikel 126, § 2 nog is geschonden nu (uit de tweede bestreden beslissing) blijkt dat verzoeker is opgevorderd voor “opdrachten in verband met het handhaven van de openbare orde in de gevangenissen” hoewel uit niets blijkt dat er zich een probleem stelt inzake de openbare orde in de gevangenissen, toch niet sedert 8 juni 2016 en uit niets de noodzakelijkheid voor deze opdracht blijkt. In een derde onderdeel zet hij uiteen dat artikel 126, § 2 van de WGP nog is geschonden omdat niet blijkt dat het in die bepaling bedoelde overleg dat tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie daadwerkelijk heeft plaatsgehad. Hij meent dat het niet volstaat dat de laatste aan de eerste bevestigt dat het overleg effectief heeft plaatsgehad. Een overleg impliceert een gedachtewisseling die niet voorhanden is indien de minister van Justitie een schriftelijke mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken dagtekent en ondertekent ter bevestiging dat het overleg heeft plaats gehad. In een vierde middelonderdeel zet verzoeker nog uiteen dat krachtens artikel 126, § 2 van de

WGP het de minister van Binnenlandse Zaken zelf is die de (individuele) politieambtenaren van de federale en lokale politie kan bevelen het werk voort te zetten of te hervatten gedurende de periode en voor de opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is en die hij aanwijst. Hij stelt echter vast dat de bevoegdheid tot nominatieve aanwijzing door, in zijn geval, de directeur-generaal van de bestuurlijke politie wordt gesteund op eensdeels het ministerieel bevel van 30 mei 2016 dat daartoe aan de directeur-generaal opdracht gaf en anderdeels artikel 6 van het koninklijk besluit van 4 januari 2002, doch die in dat artikel 6 vervatte delegatie is in strijd met artikel 126, § 2 van de WGP en dient derhalve, op grond van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing te worden gelaten. In een vijfde onderdeel stelt hij nog dat “een opvordering met de schendingen zoals hiervoor vastgesteld schend eveneens het basisrecht op staken” waarin hij een ongerechtvaardigde en disproportionele inbreuk op het stakingsrecht ziet.

14. De verwerende partij stelt dat de door verzoeker opgeworpen middelen (lees: middelonderdelen) enkel gericht zijn tegen het ministerieel bevel tot voortzetting of hervatting van het werk “dat niet door verzoeker werd aangevochten.” Volgens de verwerende partij vraagt verzoeker enkel de schorsing van de individuele kennisgeving van 3 juni 2016 van het ministerieel bevel tot voortzetting/hervatting van het werk en van zijn nominatieve aanduiding door DGA. Zij stelt dat hij op geen enkel ogenblik het ministerieel bevel van 30 mei 2016 zelf aanvecht, dat de opgeworpen middelen (lees: middelonderdelen) geen betrekking hebben op de door hem bestreden kennisgeving. Zij beroept zich op de *exceptio obscuri libelli* en besluit tot de niet-ontvankelijkheid van het middel.

In “uiterst ondergeschikte orde”, stelt zij dat het middel ook ongegrond is. Wat de voorafgaande mededeling aan de syndicale organisaties betreft, stelt zij, samengevat, dat de redelijke termijn-eis *in concreto* moet worden beoordeeld. Het nijpend personeelstekort was pas ontstaan door de gebeurtenissen van 27 mei waaronder het gebrek aan personeelsleden die op vrijwillige basis bereid waren een shift tot ondersteuning in de gevangnissen op

te nemen, de aanhoudende werkdruk op de politie door o.m. de terreurdreiging, en het bekend worden dat in het Franstalige landsgedeelte sommige vakorganisaties het akkoord hadden verworpen en de stemming in de gevangenis van Sint-Gillis moest worden overgedaan, ... De vakbonden waren daarvan op de hoogte zodat in de gegeven omstandigheden de termijn die werd gelaten kan worden verantwoord en ervoor is gezorgd dat zij over een zo'n maximaal mogelijke termijn beschikten om hun opmerkingen over te maken. Zij stelt vast dat ook twee syndicale organisaties hun aanmerkingen hebben doen kennen. Wat het tweede middelonderdeel betreft stelt de verwerende partij dat de noodzaak om de personeelsleden van de federale politie op te vorderen zeker voorhanden was. Zij wijst daartoe op de sociale onrust in de gevangenissen die haar hoogtepunt had bereikt, de verwerping van het akkoord in de penitentiaire instellingen in Namen, Andenne en Dinant, het gegeven dat de stemming moest worden overgedaan in Sint-Gillis enz. Het handhaven van de openbare orde behoort tot de basisopdrachten van de operationele personeelsleden van de politie waartoe verzoeker behoort, zodat er geen twijfel mogelijk is dat het gaat om een minimale opdracht die kan gevorderd worden in geval van staking. Verzoeker kan met toepassing van artikel 45 van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' ook worden ingezet voor opdrachten in Wallonië en in Sint-Gillis en Vorst. Wat de duur van de opvordering betreft stelt de verwerende partij dat verzoeker enkel werd opgevorderd voor opdrachten in verband met het handhaven van de openbare orde in de gevangenissen (FERES) zodat hij zijn stakingsrecht kan uitoefenen op elk ogenblik hij niet gepland staat met FERES. DGA/DAS heeft vele opdrachten en het is niet denkbaar dat verzoeker tot en met 31 december 2016 enkel diensten FERES zou toegewezen krijgen en dus in die periode zijn stakingsrecht zal kunnen uitoefenen. Wat het derde middelonderdeel betreft, merkt de verwerende partij op dat het overleg mondeling gebeurde en vervolgens, in het licht van de bewijslast die uit de rechtspraak voortvloeit, de minister van Justitie schriftelijk werd verzocht te willen bevestigen dat het overleg daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Wat, tot slot, het vierde middelonderdeel betreft stelt de verwerende partij dat artikel 6 van het koninklijk besluit van 4 januari 2002 een praktische uitvoering betreft en stelt dat eenmaal de minister

van Binnenlandse Zaken de voortzetting/hervatting van het werk heeft bevolen aan de personeelsleden van een bepaalde directie van de door hem bepaalde opdrachten waarvoor hun inzet noodzakelijk is, de commissaris-generaal of de directeur-generaal waarvan het personeelslid onder zijn leiding valt, instaat voor het nominatief aanwijzen van het betrokken personeelslid. Het betreft een louter organisatorische maatregel. Uit de “bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de nominatieve aanwijzing uitgevaardigd werd door de directeur-generaal van de algemene directie van de bestuurlijke politie.” De kennisgeving van die nominatieve aanwijzing gebeurt via het diensthoofd van het betrokken personeelslid. Zij besluit dat het middel niet ernstig is.

Beoordeling

Betreffende het belang bij het enig middel

15. De verwerende partij kan niet worden bijgetreden in de door haar opgeworpen *exceptio obscuri libelli* noch in haar standpunt dat verzoeker enkel de kennisgeving van de twee door hem bestreden beslissingen aanvecht. Hij vordert zonder twijfel de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beide door hem bestreden beslissingen [zijnde het bevel van de minister van 30 mei 2016, evenals zijn (vermeende) individuele aanwijzing die evenwel zoals hiervoor is gebleken niet bestaat]. Overigens voert hij in zijn enig middel de schending aan van rechtsregels en -beginselen door dat ministerieel bevel of door de (weliswaar niet-bestaande) beslissing tot individuele aanwijzing. De verwerende partij heeft het middel ook begrepen wat blijkt uit haar verweer.

16. De exceptie wordt in de aangegeven mate verworpen.

Hierna wordt het enig middel enkel onderzocht in de mate het betrekking heeft op de eerste bestreden beslissing.

Betreffende het eerste middelonderdeel van het enig middel

17. 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 politiecollege 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 minister 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 politieambtenaren die met de aangewezen opdrachten worden belast 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 meegedeeld. 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 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 op het eerste gezicht evenwel evident dat, om nut te kunnen hebben, deze mededeling de vakbonden moet toelaten hun aanmerkingen over te maken binnen het tijdsbestek dat de minister hen, rekening houdend met de spoed waarbinnen hijzelf moet handelen, geeft.

In dit geval blijkt dat de stakingsaanzegging dateert van 10 maart 2016 met ingang van 21 maart 2016, dat de staking van het personeel van de gevangenissen reeds geruime tijd aanhield en de politieambtenaren reeds maanden bijzonder worden ingezet. In die omstandigheden, zelfs al was er op 27 mei 2016 een bijzondere nood, dan blijkt dat de verwerende partij de voornoemde mededeling pas op 29 mei 2016 omstreeks 10.00 heeft gedaan met verzoek om tegen 16.00 de eventuele aanmerkingen mee te delen. 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 zelf de eerste bestreden beslissing te nemen, is het op het eerste gezicht de vakbonden onmogelijk gemaakt hun aanmerkingen bij de voorgenomen maatregelen op een gedegen en ernstige wijze over te maken.

Het feit dat twee vakorganisaties wel een antwoord hebben verstrekt doet daaraan niets af, te meer dat overigens één van hen in het verstrekte antwoord, dat beknopt is, “vooreerst [opmerkt] dat de redelijke termijn om te reageren op de intentie om te vorderen niet wordt gerespecteerd” en zij dan ook in de onmogelijkheid is om ten gronde te reageren.

Derhalve lijkt de eerste bestreden beslissing met schending van artikel 126, § 2, van de WGP te zijn genomen.

18. Het enige middel is in die mate ernstig.

19. 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.

VII. Kosten

20. Wat de vraag van verzoeker tot toekenning van een rechtsplegingsvergoeding betreft wordt de bijdrage in de betaling van de kosten bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het bevel van de minister van Binnenlandse Zaken van 30 mei 2016 tot voortzetting/hervatting van het werk naar aanleiding van een stakingsaanzegging van 10 maart 2016 tot aanduiding van de opdrachten uit te voeren door de personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij de diensten van de directie van DGA/DAS bij toepassing artikel 126, § 2, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien juni tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Kaat Leus,

wnd. kamervoorzitter,
staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Kaat Leus