

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.688 van 17 oktober 2018
in de zaak A. 226.419/XIV-37.841**

In zake: Mario THYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
die woonplaats kiest bij
de Federale Politie DGR/JUR
gevestigd te 1050 Brussel
Kroonlaan 145 A

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 15 oktober 2018, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van:

- “i) Het ministerieel bevel van de Vice-Eerste Minister, Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 9 oktober 2018 tot voortzetting/hervatting van het werk voor de volledige duurtijd van de stakingsaanzegging van het VSOA, het ACV en het NSPV enerzijds en van het ACOD anderzijds voor de opdrachten uit te voeren door de personeelsleden van de geïntegreerde politie te werk gesteld bij DGA/DAS en DGA/FERES”, en
- “ii) Het besluit van de DG van de Algemene Directie van de bestuurlijke politie aanwijzing van de personeelsleden van de federale politie ter uitvoering van het onder i) uitgevaardigde ministerieel besluit”, en

- “iii) De individuele kennisgeving van 10 oktober 2018 zoals ontvangen op 12 oktober 2018 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”.

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 17 oktober 2018, om 14.30 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, 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 tewerkgesteld als inspecteur van politie bij de federale politie, namelijk bij de directie openbare veiligheid van de Algemene directie bestuurlijke politie (hierna: DGA/DAS).

3.2. Op 21 september 2018 dienen het VSOA, het ACV en het NSVP waarbij verzoeker aangesloten is, met toepassing van artikel 126, §2, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de WGP) een stakingsaanzegging in voor de periode van 12 oktober 2018 om 23:59 uur tot 22 oktober 2018 om 07:01 uur. De stakingsaanzegging geldt voor het personeel van de federale politie dat is betrokken bij het beheer van de migratiestromen.

De ACOD heeft op 1 oktober 2018 eveneens een stakingsaanzegging ingediend “betreffende de leden van de federale politie die tewerkgesteld zijn in het Administratief Centrum Transmigranten 127bis gelegen in Steenokkerzeel”. Die stakingsaanzegging loopt voor de periode van 12 oktober 2018 om 07:00 uur tot 26 mei 2019 om 23:59 uur.

3.3. Op 5 oktober 2018 richt de vice-eerste minister, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken een brief naar de voorzitters van de vier genoemde vakorganisaties waarbij hij hen “voorafgaandelijk in[licht] dat [hij], overeenkomstig artikel 126, § 2, WGP en de artikelen 2 tot en met 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 ‘tot bepaling van de opdrachten door de federale politie uit te voeren bij 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], na overleg met de minister van Justitie [...], gedurende de periode van de stakingsaanzeggingen, het voornemen [heeft] om de personeelsleden van de federale politie tewerkgesteld bij DGA/DAS, CG/CIK’s en DGA/FERES het bevel te geven het werk voort te zetten of te hervatten en uitvoering te geven aan de artikelen 2 tot 5 van voornoemd ministerieel besluit in die zin dat de opdrachten, vermeld in bijlagen 1, 2 en 3 moeten worden uitgevoerd.”

De minister deelt nog mee dat hij het voornemen heeft de maatregelen te laten ingaan vanaf 12 oktober 2018 om 07:00 uur en de

opmerkingen van de organisaties verwacht ten laatste op 9 oktober 2018 om 12:00 uur.

3.4. De bijlagen 1 tot 3 waarnaar in de *sub* 3.3 bedoelde brief wordt verwezen, vermeldt, met toepassing van de artikelen 2 tot 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002, per entiteit, de opdrachten die door de betrokken personeelsleden moeten worden uitgevoerd. Bijlage 1 betreft de door de personeelsleden van de CG/CIK's te vervullen opdrachten, bijlage 2 heeft betrekking op de opdrachten van DGA/DAS en bijlage 3, tot slot, wijst de opdrachten van DGA/FERES aan.

3.5. Bij het *sub* 3.3 genoemde schrijven aan de voorzitters van de vakorganisaties is nog een bijlage gevoegd. Het betreft een schrijven van de vice-eerste minister, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gericht aan de minister van Justitie, dat door de eerstgenoemde is ondertekend op 5 oktober 2018 en door de laatste nog diezelfde dag “ter bevestiging”. Dat schrijven luidt:

“Mijnheer de Minister,

Waarde Collega,

Momenteel zijn er stakingsaanzeggingen lopende uitgaande van het VSOA, het ACV en het NSPV geldig voor de personeelsleden tewerkgesteld bij DGA/DAS, CG/CIK's en DGA/FERES voor de periode van 12-10-2018, 23:59u tot 22-10-2018, 07:01u en van de ACOD geldig voor de personeelsleden tewerkgesteld bij DGA/DAS, CG/CIK's en DGA/FERES voor de periode van 12-10-2018 om 07:00u tot 26-05-2019 om 23:59u.

Om een minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, heb ik dan ook het voornemen om, in uitvoering van artikel 126, § 2, WGP en van de artikelen 2 tot en met 5 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, te bevelen om de opdrachten, vermeld in de bijlagen 1, 2 en 3, in aanmerking te nemen die gedurende de volledige periode van de stakingsaanzegging door de personeelsleden tewerkgesteld bij DGA/DAS, CG/CIK's en DGA/FERES moeten worden uitgevoerd.

Krachtens artikel 6 van het voornoemd ministerieel besluit van 4 januari 2002, zou ik vervolgens de Commissaris-generaal en de Directeur-generaal van DGA de opdracht willen geven om de daartoe nodige personeelsleden tewerkgesteld bij DGA/DAS, CG/CIK's en DGA/FERES die belast worden met de uitvoering van deze opdrachten, vermeld in bijlagen 1, 2 en 3, te laten aanwijzen.

Gezien de verplichting tot overleg, overeenkomstig voornoemd artikel 126, § 2, en voor zover u mijn standpunt deelt, zou ik u dank weten om dit schrijven te willen

ondertekenen en dagtekenen om te bevestigen dat het overleg effectief heeft plaatsgevonden en uw akkoord in deze materie te bevestigen.

Hoogachtend,
[...]"

Ook bij dit schrijven zijn drie bijlagen gevoegd. Het betreft dezelfde bijlagen als deze vermeld *sub* 3.4 waarin de opdrachten zijn aangewezen waarin moet worden voorzien en waartoe personeel kan worden opgevorderd.

3.6. Met een schrijven van 8 oktober 2018 maakt de vakorganisatie waarbij verzoeker is aangesloten haar grieven kenbaar aan de minister van Binnenlandse Zaken. De vakorganisatie stelt dat: (1) niet is voldaan aan de wettelijke verplichting tot overleg met de minister van Justitie; (2) het voornemen dat hen is overgemaakt niet met redenen is omkleed; (3) er onduidelijkheid is over het voornemen in het bijzonder wat de aantallen betreft; en (4) een uitnodiging aan de vakorganisaties om schriftelijk standpunt in te nemen, niet volstaat.

3.7. Met een schrijven van 9 oktober 2018 geeft de minister van Binnenlandse Zaken aan de directeur-generaal van de Algemene directie van de bestuurlijke politie de volgende instructie:

“Mijnheer de Directeur-generaal,

Gelet op de voormelde ingediende stakingsaanzeggingen beveel ik, overeenkomstig artikel 126 §2 van de WGP en de artikelen 2 tot en met 5 van voornoemd ministerieel besluit, na overleg met de minister van Justitie, om gedurende de volledige periode van de stakingsaanzegging (van 12-10-2018 om 07:00 uur tot 26-05-2019 om 23:59 uur), het werk voort te zetten of te hervatten en uitvoering te geven aan de artikelen 2 tot 5 van voornoemd ministerieel besluit in die zin dat de opdrachten in bijlage moeten worden uitgevoerd door de personeelsleden van de geïntegreerde politie die onder u ressorteren en tewerkgesteld zijn bij DGA/DAS en DGA/FERES.

Krachtens artikel 6 van voornoemd ministerieel besluit, geef ik u opdracht, in uw hoedanigheid van directeur-generaal van de Bestuurlijke Politie, om de daartoe nodige personeelsleden die onder u ressorteren, tewerkgesteld zijn bij DGA/DAS en DGA/FERES en belast worden met de uitvoering van de opdrachten vermeld in bijlagen, nominatief te laten aanwijzen.”

Deze brief bevat twee bijlagen, met name de lijst van uit te

voeren opdrachten wat de DGA/DAS betreft en deze wat de DGA/FERES betreft (zie *supra*, punt 3.4).

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.8. Met een dienstnota van 9 oktober 2018 gericht aan DGA/DAS en DGA/DAS/FERES, na verwijzing naar de beide stakingsaanzeggingen en het ministerieel bevel, vraagt de directeur-generaal van de Algemene directie bestuurlijke politie de personeelsleden kennis te geven van het feit dat zij gevorderd zijn en dit voor elke opdracht die hen wordt toegekend op de dienstplanning. Bij de dienstnota zijn de drie bijlagen gevoegd waarin de opdrachten worden opgelijst, een nominatieve lijst van de betrokken personeelsleden, evenals het formulier waarmee de individuele kennisgeving moet gebeuren.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.9. Op 12 oktober 2018 neemt verzoeker kennis van de individuele kennisgeving die op hem betrekking heeft. Het document luidt:

“Gelet op de stakingsaanzegging voor de periode van 12-10-2018, 23:59u tot 22-10-2018, 07:01u (stakingsaanzegging lopende uitgaande van het VSOA, het ACV en het NSPV) en voor de periode van 12-10-2018 om 07:00u tot 26-05-2019 om 23:59u (stakingsaanzegging lopende uitgaande van de ACOD), waarbij de mogelijkheid tot staking 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:

De minister van Binnenlandse Zaken het bevel heeft gegeven dat het werk zal worden voortgezet, desgevallend hervat, van 12-10-2018 T.07.00 tot en met 26-05-2019 T.23.59, met het oog op de uitvoering van de volgende opdrachten:

DGA/DAS

- de permanentie-diensten (3de operator);
- de operationele coördinatie- en planificatiedienst;
- het administratief en logistiek beheer van de gespecialiseerde en niet-gespecialiseerde teams;

- het uitvoeren, door samengestelde eenheden, van de gecoördineerde proactieve en reactieve opdrachten van genegotieerd beheer van de publieke ruimte;
- de essentiële gespecialiseerde opdrachten mbt. het genegotieerd beheer van de publieke ruimte waarborgen (sproeiwagens, politie te paard, lock-on, overbrenging gevangenen begeleiden, Matta, PC Mob, bewijs-, video- en attestatieteams, CamMob);
- het goed functioneren van het CAT-centrum voor transmigranten in Steenokkerzeel te waarborgen.

DGA/FERES

- de opdrachten van de federale interventiereserve waarborgen;
- de beveiliging van het Kwartier De Witte De Haelen (Procom) waarborgen.

1. De Directeur-generaal van de Algemene directie van de bestuurlijke 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.

Uw aandacht wordt gevestigd op het feit dat u verplicht bent gevolg te geven aan dit bevel, op straffe van tuchtrechtelijke maatregelen. Voor de personeelsleden van het operationele kader wordt de niet-naleving van dit bevel bovendien met correctionele straffen beteugeld (art. 126, §3, van de wet).”

Dit is de derde bestreden beslissing.

IV. Herinnering aan 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

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Onder het kopje “Uiterst dringende noodzaak” zet verzoeker uiteen dat de voorliggende vordering bij uitstek dringend en noodzakelijk is ter vrijwaring van het stakingsrecht van verzoeker. Dit grondrecht wordt hem

‡BHKSSAAJ-BDFBFFV‡

toegekend op grond van onder meer de IAO-conventie nr. 87 en het Europees Sociaal Handvest zoals expliciet erkend in artikel 126 GWP. De stakingsaanzegging van zijn vakorganisatie heeft immers slechts een uitwerking voor de periode van 12 oktober 2018 tot 22 oktober 2018, en wordt door een eenzijdig bevel doorkruist. Het recht op staken kan nadien door een vordering tot nietigverklaring niet meer worden hersteld, gezien op dat ogenblik de stakingsperiode van de aanzegging voorbij is en geen materieel, noch moreel rechtsherstel mogelijk is. De loutere nietigverklaring van de bestreden beslissing is niet van aard de dreigende schade te remediëren. Ook de gewone vordering tot schorsing kan te dezen geen oplossing bieden. Met verwijzing naar rechtspraak zet verzoeker uiteen dat de uiterst dringende noodzaak kan worden aangenomen, zelfs indien de stakingsaanzegging zich over verschillende dagen of zelfs maanden uitstrekt, wanneer zoals te dezen de individuele kennisgevingen van het vorderingsbevel zijn uitgevaardigd, en dit bevel de betrokken personeelsleden verplicht om de opdrachten uit te voeren op straffe van tucht-of strafrechtelijke vervolging. Het bevel van de minister bestaat en de individuele aanwijzing werd verzoeker betekend. De strenge tuchtrechtelijke en strafrechtelijke beteugeling maakt ook dat de bestreden beslissingen niet zonder meer kunnen worden genegeerd in afwachting van een voorziening ten gronde of in een gewone schorsingsprocedure. Zelfs indien, spijs de betekening, geen afzonderlijke beslissing van de directeur-generaal zou bestaan tot individuele aanwijzing van de personeelsleden (hiermee wordt de tweede bestreden beslissing bedoeld), kan er niet aan worden voorbijgegaan dat verzoeker (individueel) in kennis werd gesteld van het bevel de taken voort te zetten, beslissing die in dat geval zonder rechtsgrond wordt en gelet op de strenge sanctionering een onmiddellijke schorsing behoeft.

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”.

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).

7. Hoewel op het ogenblik dat verzoeker zijn vordering heeft ingediend de tweede bestreden beslissing nog niet was meegedeeld, blijkt uit het administratief dossier dat die beslissing op 9 oktober 2018 is genomen en dat daarbij een lijst is gevoegd waarin de betrokken personeelsleden nominatief worden aangeduid. Dat betekent dat op het ogenblik van de terechtzitting moet worden vastgesteld dat een uitvoerbaar ministerieel bevel voorligt, de directeur-generaal de opgevorderde personeelsleden nominatief heeft aangeduid en dat verzoeker van zijn opvordering in kennis werd gesteld.

De stakingsaanzegging loopt te dezen van 12 oktober 2018 tot 22 oktober 2018 (7:01 uur 's ochtends). Deze aanzegging heeft momenteel reeds uitwerking en loopt binnen een aantal dagen af, zodat de verzoeker ingevolge de bestreden beslissingen zonder een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid geen gebruik kan maken van zijn stakingsrecht dat een basisrecht is.

De verwerende partij kan niet worden bijgetreden waar zij stelt dat de verzoeker niet in zijn stakingsrecht wordt gefnuikt en dat er in deze geen sprake is van spoedeisendheid daar verzoeker volgens de huidige dienstplanning niet staat gepland met een opdracht in het kader van het beheer van de migratiestroom omdat verzoeker niet is belast met “127bis” noch in oktober, noch in november en dus al zeker niet tot en met 22 oktober.

Op de terechtzitting, gevraagd of dergelijke dienstplanning, onder omstandigheden, kan worden gewijzigd desnoods op korte termijn,

antwoordt de verwerende partij dat zulks theoretisch mogelijk is doch in de praktijk weinig waarschijnlijk.

In die omstandigheden, rekening houdende met het bestuursrechtelijk veranderlijkeheidsbeginsel en de mogelijkheid voor de overheidswerkgever - ook al zou die in de praktijk eerder gering zijn - dat de dienstplanning zelfs op zeer korte termijn kan worden gewijzigd wanneer de noodzaak daartoe blijkt, moet worden aangenomen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering te dezen is aangetoond.

8. Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VI. Ernst van de middelen

Enig middel

9. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van “Art. 126, §2 WGP, Art. 2 *iuncto* 5 van het [ministerieel besluit van 4 januari 2002], [d]e materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, [h]et zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, [e]n uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, en uit machtsoverschrijding”.

Verzoeker ontwikkelt drie middelonderdelen.

Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

10. In een eerste middelonderdeel zet verzoeker uiteen dat een schending van artikel 126, § 2 WGP voorligt omdat het bestreden bevel tot

voortzetting of hervatting van de taken slechts kan worden opgelegd na overleg met de minister van Justitie. Bij gebrek aan inhoudelijke definiëring van het begrip “overleg” in de WGP moet deze term in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen als een uitwisseling van informatie en/of standpunten, wat niet kan worden herleid zoals te dezen tot een louter formeel akkoord na kennisgeving door de minister van Binnenlandse Zaken. Er is eenzijdig vanuit het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken verzocht een akkoord te willen bevestigen, en af te tekenen “zodat vormelijk kan worden bevestigd dat er een overleg heeft plaatsgevonden”.

Beoordeling

11. Het te dezen relevante 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 [...].”

Artikel 126 WGP onderwerpt de uitoefening van het stakingsrecht van de politieambtenaren aldus 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 ambtenaren 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. Enerzijds kunnen zij slechts ingevoerd worden na overleg tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie; anderzijds moeten de voorgenomen maatregelen vooraf aan de vakbonden worden meegedeeld. Met het eerst vermelde voorschrift wil de wetgever duidelijk bereiken dat er aan de kant van het staatsapparaat in overleg een consensus wordt nagestreefd tussen de verantwoordelijken voor de gezagsdepartementen die rechtstreeks instaan voor de handhaving van de orde en de beteugeling van inbreuken. Het tweede vormvoorschrift kadert in de opgezette overlegstructuur waarbij de vakbonden daadwerkelijk 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 zijn de beide vormvoorschriften substantieel.

12. Wat verzoekers grief betreft, zoals uiteengezet in het eerste middelonderdeel, namelijk dat de eerste bestreden beslissing artikel 126, § 2, WGP miskent doordat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarde van het overleg met de minister van Justitie, moet worden vastgesteld dat de wetgever niet nader heeft geregeld op welke wijze het overleg met de minister van Justitie moet plaats vinden. Het invullen ervan is overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de betrokken ministers. Uiteraard moet dit overleg aan de beslissing van de

minister van Binnenlandse Zaken voorafgaan en moet de verwerende partij het bestaan ervan kunnen bewijzen.

Een effectief overleg, in fysieke aanwezigheid van beide ministers, heeft blijkbaar niet plaatsgevonden, zoals uit de brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de minister van Justitie lijkt te moeten worden afgeleid. Uit de genoemde bepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding lijkt te moeten worden afgeleid dat het vereiste van ‘overleg’ zoals voorgeschreven door artikel 126, § 2 WGP, zo moet begrepen worden dat de beide ministers elkaar moeten ontmoeten om overleg te plegen. In een eerder minimalistische benadering van deze overlegverplichting kan men op het eerste gezicht aannemen dat een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden wanneer de minister van Binnenlandse Zaken schriftelijk een voorstel met de lijst(en) van de te verzekeren opdrachten aan de minister van Justitie overmaakt met de vraag deze voor akkoord te ondertekenen. In dat geval lijkt te mogen worden aangenomen dat er een uitwisseling van informatie en standpunten heeft plaats gevonden. Weliswaar veronderstelt een dergelijke werkwijze dat de minister van Binnenlandse Zaken in zijn voorstel voldoende precies en concreet de te verzekeren opdrachten heeft vermeld. Dit lijkt te dezen ook zo te zijn gebeurd vermits hij verwijst naar de bijlagen 1, 2 en 3 bij zijn brief waarin voor drie afzonderlijke entiteiten welomschreven te verzekeren opdrachten worden vermeld. Hij verwijst voorts concreet om welke stakingsaanzeggingen het gaat en kondigt aan dat hij het voornemen heeft, zo de minister van Justitie kan instemmen, de commissaris-generaal en de directeur-generaal van DGA de opdracht te geven om de daartoe nodige personeelsleden te laten aanwijzen.

In die omstandigheden mag dan ook worden aanvaard dat hij zijn collega van Justitie uitnodigt, ingeval deze zijn akkoord kan betuigen, om dat ook schriftelijk te willen bevestigen, wat de minister van Justitie te dezen ook heeft gedaan. In die omstandigheden mag in deze stand van het geding worden aangenomen dat aan de voorgeschreven overlegverplichting is voldaan.

13. Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

14. In een tweede middelonderdeel zet verzoeker uiteen dat krachtens artikel 126, § 2, WGP de voorgenomen maatregelen vooraf aan de representatieve vakorganisaties moeten worden meegedeeld. Het gaat om een substantieel vormvoorschrift dat kadert in de opgezette overlegstructuur waarbij de vakbonden de mogelijkheid moeten krijgen om te beoordelen of de geplande maatregelen het nodige evenwicht behouden tussen de rechten van het personeel en het belang van de openbare dienstverlening, die een grote beschikbaarheid van de ambtenaren vereist. Deze door artikel 126 WGP opgelegde overlegstructuur impliceert dat het bevel van de minister teruggaat op motieven die van aard zijn aan te geven waarom de bezwaren van de vakbonden al dan niet zijn gevolgd. Die motieven moeten minstens kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn. De beslissing van de minister moet steunen op een zorgvuldige feitenvinding en de aangehaalde feitelijke en juridische elementen waarop zij steunt, moeten in redelijkheid kunnen leiden tot de getroffen maatregel. Wanneer zoals te dezen uit geen enkel stuk blijkt dat deze grieven bij de besluitvorming werden betrokken en op beargumenteerde wijze werden weerlegd, ligt een schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidbeginsel voor.

Beoordeling

15. Artikel 126, § 2, WGP onderwerpt zoals *sub* 11 is uiteengezet de uitoefening van het stakingsrecht van de politieambtenaren aan bepaalde voorwaarden. Naast het overleg met de minister van Justitie, is vereist dat de minister van Binnenlandse Zaken de voorgenomen maatregelen vooraf aan de vakbonden meedeelt. Dit vormvoorschrift kadert zoals *sub* 11 is gebleken in een 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 en het belang van de openbare dienstverlening en dienvolgens hun aanmerkingen te maken.

Op welke wijze en hoelang op voorhand de mededeling van het voornemen aan de vakorganisaties moet gebeuren, wordt door de wetgever niet bepaald. Het is evenwel evident dat, om nut te kunnen hebben, deze mededeling de vakbonden niet alleen moet toelaten hun aanmerkingen over te maken binnen het tijdsbestek dat de minister hen, rekening houdend met de spoed waarbinnen hijzelf moet handelen, geeft en dat die aanmerkingen met het oog op de door de wetgever beoogde sereniteit in ogenschouw worden genomen vooraleer het bevel definitief wordt gegeven.

Te dezen blijkt uit het administratief dossier dat de aanmerkingen van de vakorganisaties werden verwacht ten laatste op 9 oktober 2018 om 12:00 uur en alvast de vakorganisatie waarbij verzoeker is aangesloten, heeft haar aanmerkingen tijdig overgemaakt.

Wat verzoekers grief betreft dat uit niets blijkt dat de minister die bemerkingen bij zijn besluitvorming heeft betrokken, en dat hij deze niet beargumenteerd heeft weerlegd, moet worden vastgesteld dat artikel 126, § 2 WGP slechts voorschrijft dat de opdrachten vooraf moeten worden meegedeeld. Uit dit voorschrift vloeit op het eerste gezicht niet voort dat de minister uitdrukkelijk zou moeten argumenteren waarom hij de bezwaren van de vakbondsorganisaties niet bijvalt. In zoverre verzoeker stelt dat uit niets blijkt dat de minister de bemerkingen bij de besluitvorming betrokken heeft, moet worden vastgesteld dat de minister de bemerkingen heeft ontvangen, en dat uit de bestreden beslissingen impliciet blijkt dat de minister gemeend heeft de bemerkingen van de vakbondsorganisaties niet te moeten bijvallen. Aangezien artikel 126, § 2 WGP niet voorschrijft dat de minister moet motiveren waarom hij de bezwaren van de vakbondsorganisaties niet aanvaardt, en aangezien de plicht tot voorafgaande mededeling al evenmin kan worden gelijkgesteld met de plicht

tot overleg, ontbeert ook het tweede middelonderdeel de voor de schorsing vereiste ernst.

16. Het tweede middelonderdeel is niet ernstig.

Derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

17. In een derde middelonderdeel, tot slot, zet verzoeker uiteen dat de inperkingen van het stakingsrecht via artikel 126, § 2 WGP restrictief moeten worden toegepast, waarbij het bevel zich slechts kan uitstrekken tot die bijkomende taken binnen bepaalde diensten (dit zijn de taken die niet werden bepaald in het ministerieel besluit van 4 januari 2002) waarvan de noodzakelijkheid voor het verzekeren van de wetten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid is aangetoond of beargumenteerd. Er kan niet worden volstaan zoals te dezen met het aanduiden van dusdanig algemene categorieën van taakomschrijvingen waarbij de link met de noodzaak van deze taken onduidelijk is of wordt overgelaten aan de appreciatie van de directeur-generaal of de oversten van de personeelsleden die worden ingezet. Op die wijze wordt het noodzakelijkheidsvereiste miskend.

Beoordeling

18. In de mate verzoeker aanvoert dat de opdrachten door de minister als ‘abstracte categorieën’ zijn omschreven, daar waar dit volgens hem specifieke welomschreven opdrachten zouden moeten zijn waarvan de noodzakelijkheid om een minimale dienstverlening te garanderen blijkt, moet in deze fase van de procedure worden vastgesteld dat verzoeker de aangewezen opdrachten betreffende de dienst DGA/DAS weliswaar opsomt om vervolgens te besluiten dat zij te algemeen en abstract zijn om de noodzakelijkheid van de verzekering van deze opdrachten aan te tonen, maar hij verduidelijkt niet waarom

dit het geval zou zijn. Verzoeker haalt ook geen enkel argument aan dat aantoonst dat de opdrachten van de DGA/DAS niet noodzakelijk zijn. Er wordt alleen gesteld dat die te algemeen en abstract zijn.

Voorts kan er ook niet aan worden voorbijgegaan dat de stakingsaanzegging van de vakorganisatie waartoe verzoeker behoort, vrij algemeen is omschreven nu die aanzegging betrekking lijkt te hebben op de personeelsleden van de federale politie in het hele land die betrokken zijn bij het beheer van migratiestromen en in het bijzonder de personeelsleden betrokken bij de werking van het centrum 127bis, wat heeft geleid tot op het eerste gezicht eerder ruim geformuleerde opdrachten.

In haar nota verduidelijkt de verwerende partij dat de aangeduide (minimale) opdrachten evenwel moeten worden samen gelezen met de doelgroep waarvoor de stakingsaanzegging werd ingediend. Daargelaten dat zulks in het voorliggende bevel wel duidelijker tot uitdrukking kon worden gebracht, kan de verwerende partij worden gevolgd dat niet de bedoeling voorlag gehele takenpakketten aan te wijzen waarvan de inhoud aanleiding kan geven tot willekeurige invulling doch dat de opvolging gebeurt, zoals de verwerende partij op de terechtzitting herhaalt, “in het raam van 127bis”.

Voor die argumentatie lijkt ook steun te kunnen worden gevonden in zowel artikel 26, § 2, tweede lid, WGP en artikel 5 van het ministerieel besluit van 4 januari 2002 waaruit lijkt te mogen, zelfs te moeten, worden afgeleid dat het door de minister van Binnenlandse Zaken uit te vaardigen bevel wordt verleend naar aanleiding van elke (specifieke) stakingsaanzegging die door een erkende syndicale organisatie is ingediend en het bevel dus ook in functie is (en moet zijn) van die specifieke stakingsaanzegging.

19. Het derde middelonderdeel is niet ernstig.

20. Er is niet 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

21. 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 verwerpt de vordering.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien oktober tweeduizend achttien, 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