RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 252.422 van 15 december 2021
in de zaak A. 224.715/X-17.185

In zake : Jimmy GROENEWEG
woonplaats kiezend te bij
Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD)
Fontainasplein 9-11
1000 Brussel
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ingrid Martens
kantoor houdend te 9000 Gent
Gustaaf Callierlaan 291

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van “het opvorderingsbevel van [J. G.], Directeur-generaal van de Civiele veiligheid (zonder datum) gericht aan [Jimmy Groeneweg]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.878 van 10 november 2020 wordt het debat heropend en wordt de zaak volgens de gewone procedure voortgezet.

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2021.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid Martens, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Gauthier De Wachter, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoeker is in dienst als operationeel medewerker bij de operationele eenheid Brasschaat van de civiele veiligheid.

Bij beslissing van de directeur-generaal van de civiele veiligheid wordt hij opgevorderd om de operationele dienst te verzekeren van 7 januari 2018, om 10.30 u, tot 8 januari 2018, om 7.30 u – dit is, aldus verzoeker, op een moment dat hij deelneemt aan een georganiseerde werkonderbreking waartoe de vakbondsorganisatie waarvoor hij afgevaardigde is, heeft opgeroepen.

De beslissing wordt verzoeker op 7 januari 2018, om 9.40 u, door de politie betekend. Hij geeft er gevolg aan.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. De verwerende partij betwist verzoekers belang. Zij argumenteert dat de bestreden beslissing maar een korte geldigheidsduur had, die verstreken is, dat een vernietiging hem geen voordeel bijbrengt, en dat hij niet aangeeft welk persoonlijk materieel nadeel hij leed.

Beoordeling

5. Verzoeker heeft de opeisingsmaatregel en de beperkingen die deze voor hem inhield, moeten ondergaan. De morele genoegdoening die een vernietiging hem in voorkomend geval kan bezorgen is een voldoende voordeel ter staving van zijn belang bij het beroep.

Er anders over oordelen zou er overigens op neerkomen dat de aangevochten opvordering, gelet op de zeer korte termijn waarin ze haar volledige effect sorteert, niet voor vernietiging in aanmerking komt. Nochtans blijkt uit niets dat de wetgever een kortlopende beslissing uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet).

Toegelicht wordt dat de motivering van de bestreden beslissing geen verwijzing naar een deugdelijke juridische grondslag bevat en ook geen verwijzing naar feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen. Als juridische grondslag voor de opvordering wordt verwezen naar artikel 5, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ (hierna: de wet van 31 december 1963), terwijl het wettelijk kader voor opvorderingen thans wordt gevormd door de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: de wet van 15 mei 2007) en het koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘tot vaststelling van de modaliteiten van de opvorderingsbevoegdheid bedoeld in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: het koninklijk besluit van 25 april 2014).

Beoordeling

8. De tekst van het bestreden opvorderingsbevel luidt voluit:

> “Krachtens artikel 5, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, vorder ik u op teneinde de operationele dienst te verzekeren, van zondag 7/01/2018 om 10h30 u (datum en uur van het begin van de prestatie) tot maandag 8/01/2018 om 7h30 u (datum en uur van het einde van de prestatie indien het mogelijk is om dit te bepalen).”

9. Met andere woorden wordt verzoeker opgevorderd om van 7 tot 8 januari 2018 gedurende 21 uur de uitvoering te verzekeren van het werk dat hij gewoonlijk doet, zoals hij het gewoonlijk uitoefent.

Over de feitelijke aanleiding en omstandigheden die de opvordering rechtvaardigen is er bij verzoeker op geen enkel moment ook maar enige onduidelijkheid of onzekerheid geweest. Zoals hij al op de eerste bladzijde van zijn verzoekschrift aangeeft, gebeurde de opvordering “N.a.v. een stakingsakte bij de Civiele Veiligheid”. Meer bepaald ging het om een werkonderbreking georganiseerd door de vakbondsorganisatie waarvoor hij afgevaardigde is. Wat manifest en overduidelijk is, hoeft niet geëxpliciteerd.

Wat de juridische grondslag van de opvordering betreft, wordt formeel artikel 5 van de wet van 31 december 1963 aangevoerd. Dat verzoeker die grondslag, waaromtrent hij zelfs uitdrukkelijk opmerkt dat de wet niet formeel is opgeheven, niet adequaat acht, belet niet dat de bestreden beslissing wel degelijk, zoals door de formelemotiveringswet vereist, de juridische overwegingen vermeldt die eraan ten grondslag liggen.

10. Uit wat voorafgaat, volgt dat de bestreden beslissing afdoende haar motieven veruitwendigt. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een derde middel bekritiseert verzoeker dat “geen schriftelijke motivatie” werd gegeven en dat “evenmin melding [werd] gemaakt van de omstandigheden die de opvordering rechtvaardigen of van de voorwaarden waaronder de prestatie moe(s)ten worden uitgevoerd”. Dit houdt een schending in van artikel 4 van het koninklijk besluit van 24 april 2014.

Beoordeling

12. Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat, in zoverre het bestreden besluit verweten wordt niet de omstandigheden te vermelden die de opvordering rechtvaardigen of niet de voorwaarden waaronder de prestaties moeten worden uitgevoerd, die kritiek niet tot nietigverklaring kan leiden.

Verzoeker kent goed genoeg de omstandigheden die de verwerende partij tot de opvordering hebben gebracht en de bestreden beslissing laat voldoende verstaan van hem slechts de prestaties te verwachten zoals hij ze gewoonlijk levert.

13. Het middel dient hoe dan ook te worden verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Volgens een tweede middel houdt de bestreden beslissing een miskenning in van artikel 181 van de wet van 15 mei 2017 en van de materiëlemotiveringsplicht. Hij zet uiteen dat artikel 181 van de wet 15 mei 2007 “thans” de wettelijke basis vormt voor opvorderingen in het kader van de civiele veiligheid en dat het artikel “helemaal géén wettelijke basis [biedt] om zomaar over te gaan tot opvorderingen van personeel om de continuïteit van de operationele dienst te verzekeren”.

Eerstens was er immers geen interventie in het kader van een opdracht van civiele veiligheid “voorhanden”. Bovendien mogen de opvorderingen waarvan sprake in het artikel “géén betrekking hebben op de opvordering van personeel van die openbare diensten zelf” en blijkt tevens “uit het feit dat artikel 181 voorziet in de vergoeding van de kosten die gepaard gaan met de opvordering van deze personen en ook het lot regelt van de bestaande arbeidsovereenkomsten of leercontracten [van] de opgevorderde werknemers” dat het artikel “géén betrekking heeft op mogelijke opeisingen van personeelsleden van de civiele veiligheid zelf”.

Beoordeling

15. De bestreden beslissing zoekt voor haar juridische grondslag geen steun in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007. Dat het die steun volgens het besproken middel er ook niet in zou kunnen vinden, is niet van aard de deugdelijkheid te ontkrachten van de rechtsgrond die de beslissing wél inroept, namelijk het – toentertijd nog niet opgeheven – artikel 5 van de wet van 31 december 1963.

16. Overigens valt de Raad van State niet de uitlegging bij die verzoeker geeft aan artikel 181 van de wet van 15 mei 2007, zoals vervangen door artikel 109 van de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken”.

Het artikel luidt:

> “§ 1. De minister of zijn afgevaardigde kan, bij interventies in het kader van de opdrachten vermeld in artikel 11, in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, de personen en zaken die hij nodig acht, opvorderen.
> Dezelfde bevoegdheid wordt verleend aan de burgemeester, alsook aan de zonecommandant en, bij delegatie van deze laatste, aan de officieren tijdens interventies van deze diensten in het kader van hun opdrachten.
> De Koning legt de procedure en de nadere regels van de opvordering vast.
> § 2. Dragen de kosten verbonden aan de opvordering van personen en zaken en vergoeden deze kosten aan de rechthebbenden:
> 1° de Staat, wanneer het de minister of zijn afgevaardigde is die overgaat tot de opvordering;
> 2° de gemeente wanneer het de burgemeester is die overgaat tot de opvordering;
> 3° de zone wanneer het de zonecommandant of de officieren zijn die overgaan tot de opvordering.
> De kosten zijn niet verschuldigd wanneer ze voortvloeien uit de herstelling van de schade die veroorzaakt werd aan de opgevorderde personen en zaken en voortvloeien uit ongevallen die plaatsvonden in de loop van of door het feit van de uitvoering van de operaties met het oog waarop de opvordering plaatsvond, wanneer het ongeval opzettelijk veroorzaakt werd door het slachtoffer.
> § 3. Tijdens de duur van de prestaties, worden de arbeidsovereenkomst en het leercontract geschorst ten voordele van de werknemers die deel uitmaken van deze diensten of die opgevorderd werden.”

17. Wat de in de eerste paragraaf vermelde “interventies in het kader van de opdracht vermeld in artikel 11” betreft, schrijft artikel 11, § 1, voor dat tot de algemene opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid behoren, onder andere “de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen” (1°), “de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen” (3°), “de logistieke ondersteuning” (5°).

Luidens artikel 11, § 2, maakt van die opdrachten “integraal deel uit”, onder meer “de preparatie”. Daar moet onder begrepen worden “alle maatregelen om te garanderen dat de dienst klaar is om het hoofd te bieden aan een reëel incident”.

Met andere woorden behelst het optreden of de interventie van de diensten van de civiele veiligheid ook dat zij gereedstaan om het hoofd te bieden aan incidenten ingeval die zich in de realiteit zouden voordoen. Het verzekeren van de operationele dienst past daarin.

Daar doet niet aan af dat verzoekers enige activiteit tijdens de periode van opvordering bestond “uit twee ritten van en naar het station om collega’s op te halen en weg te brengen”.

18. Met de formulering “in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen”, wil uitgedrukt zijn dat de opvordering “enkel gebruikt kan worden in geval van ‘noodzaak voor het algemeen belang’” (memorie van toelichting bij de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken”; *Parl.St.* Kamer 2013-2014, nr. 3113/1, pp. 44-45).

Dit sluit op zich niet uit dat als geen openbare diensten beschikbaar zijn, het personeel ervan wordt opgevorderd.

Ook “het feit dat artikel 181 voorziet in de vergoeding van de kosten die gepaard gaan met de opvordering van deze personen en ook het lot regelt van de bestaande arbeidsovereenkomsten of leercontracten [van] de opgevorderde werknemers” toont niet aan dat de regeling van artikel 181 geen betrekking kan hebben op opeisingen van personeelsleden van de civiele veiligheid zelf.

Zoals artikel 181, § 1, van de wet van 15 mei 2007 aangeeft, kan de minister of zijn afgevaardigde in principe iedere persoon opvorderen die hij nodig acht voor het optreden dat, of de interventies die, plaatshebben in het kader van de civiele veiligheid, inbegrepen de werknemers die behoren tot de operationele diensten van de civiele veiligheid – al is, wat hen betreft, de afdeling Wetgeving van de Raad van State van mening dat het bepaalde in artikel 181, § 3, van de wet van 15 mei 2007 beter thuishoort in de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten (advies bij het voorontwerp dat de wet van 15 mei 2007 (*Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 2928/1, 129-130), herhaald in het advies bij het voorontwerp dat de wet van 21 december 2013 is geworden (*Parl.St.* Kamer 2013-2014, nr. 3113/1, 105-106)).

19. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**