

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 191.179 van 9 maart 2009

A. 180.928/VIII-5835

In zake: **de vereniging zonder winstoogmerk
"Action et Liberté",**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Philippe LEVERT, advocaat,
Louizalaan 149/22
1050 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de Minister van Landsverdediging.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 9 februari 2007 ingediende verzoekschrift waarbij de VZW "Action et Liberté" de nietigverklaring vordert van de artikelen 2, 6, 78, 85, 90, 96, 97 en 101 van het koninklijk besluit van 3 december 2006 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer HERBIGNAT, eerste auditeur-afdelingshoofd bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 27 januari 2009 waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij bepaald wordt dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 20 februari 2009;

Gehoord het verslag van mevrouw DAURMONT, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. TSAVALOPOULOS, loco Mr. LEVERT, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van luitenant-kolonel DE DECKER, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer HERBIGNAT, eerste auditeur-afdelingshoofd bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende gegevens nuttig zijn voor het onderzoek van het beroep:

Aan de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst is uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 25 april 1996 .

Met arrest nr. 88.214 van 23 juni 2000 heeft de Raad van State artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 1996 vernietigd.

Met arrest nr. 91.392 van 6 december 2000 heeft de Raad van State de artikelen 1, 2, 3, § 1, 27 tot 30, 85 tot 88, 90, 93 tot 98, 100, 102, en 110, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 1996 vernietigd. Met datzelfde arrest heeft de Raad van State twee prejudiciële vragen gesteld aan het Arbitragehof, waarbij de ene betrekking heeft op artikel 5 en de andere op de artikelen 8, 10 en 14 van de wet van 11 juli 1978.

In arrest nr. 141/2001 van 6 november 2001 heeft het Arbitragehof op de prejudiciële vraag gesteld in arrest nr. 88.117 van

21 juni 2000 beschikt dat artikel 15 van de wet van 11 juli 1978 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 182 ervan, schendt.

In arrest nr. 70/2002 van 18 april 2002, heeft het Arbitragehof inzonderheid gesteld dat artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 ongrondwettig was in zoverre het bepaalt dat één enkele vakorganisatie erkend in de zin van artikel 12 van dezelfde wet geacht wordt representatief te zijn. Naar aanleiding van dat arrest is artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 vervangen bij artikel 144 van de programmawet van 2 augustus 2002.

Op 22 juli 2004 heeft het Arbitragehof in zijn arrest nr. 144/2004, beschikt dat artikel 5 van de wet van 11 juli 1978, zoals vervangen bij artikel 144 van de programmawet van 2 augustus 2002, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

Op 6 juli 2006 heeft de Raad van State in zijn arrest nr. 161.063 het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 vernietigd.

Op 3 december 2006 heeft de Koning het bestreden koninklijk besluit goedgekeurd. Dat besluit heft het koninklijk besluit van 25 april 1996 op;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan schending van de artikelen 159 en 182 van de Grondwet; dat volgens haar de bestreden handeling gesteld is op grond van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, dat onwettig is omdat het uitgevaardigd is na advies van de commissie van advies voor het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, welke commissie ingesteld is bij het koninklijk besluit van 20 oktober 1964, dat in arrest nr. 77.263 van 27 november 1998 ongrondwettig is bevonden;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat hoewel het koninklijk besluit van 25 april 1996 onwettig bevonden is omdat er niet over

onderhandeld is vóór de goedkeuring ervan, de bestreden handeling nog vóór haar goedkeuring voorgelegd is aan het onderhandelingscomité, zoals ook gepreciseerd wordt in de aanhef ervan; dat zij eraan toevoegt dat de bestreden handeling een autonoom besluit is en niet afhangt van het koninklijk besluit van 25 april 1996;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie het volgende stelt:

" Eén ding is duidelijk: alle bepalingen van het koninklijk besluit van 25 april 1996 dienden uiteraard voorgelegd te worden aan een door de Koning ingesteld onderhandelingscomité, met uitzondering evenwel van de bepalingen tot vaststelling van de nadere regels van zulk een onderhandeling, met name titel III van het koninklijk besluit van 25 april 1996. Het zou immers bijzonder onlogisch zijn dat onderhandelingen met de vakbonden plaatsvinden over een tekst waarin nu net de regels voor die onderhandelingen worden vastgelegd. De vaststelling van onwettigheid in het arrest van 6 december 2000 mag dus niet worden verruimd tot titel III van het koninklijk besluit van 25 april 1996.

Er moet derhalve van uitgegaan worden dat over het bestreden koninklijk besluit eerst rechtsgeldige onderhandelingen hebben plaatsgevonden.";

Overwegende dat artikel 2 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, luidt als volgt:

" § 1. De bevoegde overheden mogen zonder voorafgaande onderhandeling met de representatieve vakorganisaties geen voorontwerpen van wet en ontwerpen van uitvoeringsbesluit vaststellen die naargelang van het geval de volgende aangelegenheden regelen:

1/ de werving, de rechten en de plichten van de militairen en hun bevordering;
2/ de betrekkingen met de vakorganisaties.

Deze onderhandeling heeft plaats binnen het onderhandelingscomité ingesteld door de Koning.

§ 2. Over de ontwerpen behoeft evenwel niet te worden onderhandeld :

1/ in spoedgevallen en in andere uitzonderlijke gevallen die de Koning bepaalt;
2/ indien zij betrekking hebben op de paraatstelling en de aanwending van de krijgsmacht.

§ 3. De representatieve vakorganisaties mogen de Minister van Landsverdediging verzoeken dat onderhandeld wordt over een aangelegenheid waarvoor het voornoemd onderhandelingscomité bevoegd is.";

dat alle bepalingen waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, behoren tot de categorie van handelingen tot regeling van de betrekkingen met de vakbonden; dat over deze bepalingen dus onderhandeld diende te worden zoals bij de wet bepaald; dat deze onderhandeling plaatsgevonden heeft met inachtneming van het koninklijk besluit van 25 april 1996 waarin inzonderheid de onderhandelingsprocedure geregeld wordt; dat de verzoekende partij zich evenwel beroept op de onwettigheid van dat besluit, vastgesteld door arrest nr. 91.392 wat betreft de Titels I en II ervan; dat in arrest nr. 91.392 van 6 december 2000 het volgende is geoordeeld:

" Overwegende dat de verzoekende partijen een eerste middel ontleen aan schending van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, aan schending van de substantiële vormvereisten, aan machtsoverschrijding en machtsafwending; dat ze uiteenzetten dat de bevoegde overheden luidens artikel 2 van de genoemde wet niet zonder voorafgaande onderhandeling in het door de Koning ingestelde onderhandelingscomité, ontwerpen van uitvoeringsbesluit mogen vaststellen die de betrekkingen met de vakorganisaties regelen, en dat in hoofdstuk II van de wet van 11 juli 1978 de regels inzake de onderhandelingen met de vakbonden zijn vastgelegd, voor de uitvoering waarvan enerzijds er van uitgegaan wordt dat de in artikel 5, 2/, van die wet bedoelde representatieve organisatie wordt aangesteld, en anderzijds dat de praktische regels voor die onderhandeling worden bepaald, wat geschiedt in titel III van het bestreden besluit; dat ze voorts stellen dat sedert 1995 een representatieve vakorganisatie is aangewezen en dat de bepalingen van titel III in een eerste koninklijk besluit hadden kunnen worden vastgelegd, terwijl de andere bepalingen dan later zouden worden aangenomen, nadat ze voor onderhandeling aan de vakbonden zouden zijn voorgelegd; dat ze steunen op advies L. 25.008/9, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontworpen bestreden besluit heeft uitgebracht, om te stellen dat de wet van 11 juli 1978 sedert 4 maart 1995 van kracht was, waaruit ze concluderen dat de verwerende partij er niet van uit kon gaan dat het advies van de commissie van advies voor het militair personeel, opgericht bij het koninklijk besluit van 20 oktober 1964, gelijkstond met onderhandelingen met de vakbond;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel, aangezien "zelfs gesteld dat het ontwerp voorgelegd had moeten worden aan het onderhandelingscomité (...) de gelaakte tekst besproken is in de commissie van advies voor het militair personeel (CAMP), die op dezelfde wijze was samengesteld als het onderhandelingscomité (de vier representatieve vakorganisaties mogen daarin zitting hebben). Het is dan ook duidelijk dat, wat de grond van de zaak betreft, de ontwerpregeling (die het bestreden koninklijk besluit is geworden) daadwerkelijk aan de representatieve vakorganisaties is voorgelegd"; dat de verwerende partij, wat de grond van de zaak betreft, aanvoert dat de artikelen 2 tot 4 van de wet van 11 juli 1978 pas bij het bestreden besluit in werking zijn gesteld; dat ze daaruit concludeert dat dit besluit "in de geldende wettelijke toestand zonder onderhandelingsregeling, niet rechtens besproken kon

worden in het onderhandelingscomité, waarvan hoe dan ook zelfs het reglement van orde nog niet was vastgesteld", en het volgende opwerpt : "hoe kon overigens een regeling besproken worden "volgens de nieuwe regels", terwijl die regeling die nieuwe regels juist vaststelt"; dat de verwerende partij voorts nog aanvoert dat "aangezien de werkwijze die inderdaad in de praktijk is gevolgd, geoorloofd was en de gelaakte regeling daadwerkelijk en naar behoren besproken is met de representatieve vakorganisaties, de verzoekende partijen zich mengen in de keuze van de procedure die gevolgd moet worden om de vakbondswet in werking te stellen, wat een opportunitetskwestie is";

Overwegende dat de verwerende partij uitvoerig uitweidt over de kwestie van de inwerkingtreding van de wet van 11 juli 1978; dat haar stelling als volgt kan worden samengevat : dat ze van oordeel is dat alleen de wijzigingen die bij de wet van 1994 zijn aangebracht "geactiveerd en ten uitvoer gelegd worden", maar dat niet geraakt wordt aan de inwerkingstelling van de gewijzigde bepalingen, en dat er voor de inwerkingstelling van de bepalingen van de genoemde wet van 1978, ongeacht of ze gewijzigd zijn of niet, geen rechtsgrond gevonden kan worden in de wet van 21 april 1994; dat haar conclusie luidt als volgt :

" Het is bijgevolg duidelijk dat de inwerkingstelling van de overige bepalingen van de wet van 11 juli 1978 bij het gelaakte koninklijk besluit, gewettigd is aangezien de inwerkingstelling van de wet van 21 april 1994 bepaald bij het koninklijk besluit van 2 februari 1995, alleen geleid heeft tot de vervanging van een gedeelte van de oorspronkelijke bepalingen van de wet van 11 juli 1978 zonder dat de aldus in de wet van 11 juli 1978 gewijzigde bepalingen in werking zijn getreden";

Overwegende dat, voor zover het middel strekt tot de nietigverklaring van artikel 3, § 2, van het bestreden besluit, het beroep doelloos is geworden, aangezien die bepaling uit het rechtsverkeer verdwenen is;

Overwegende dat de verzoekende partijen belang hebben bij het middel dat, indien het gegrond zou zijn, niet zou kunnen leiden tot een nietigverklaring die nadelig zou zijn voor hen; dat bovendien het advies van een instelling die is opgericht bij een besluit dat strijdig is met de Grondwet, de vormvoorschriften die bij de wet van 11 juli 1978 zijn uitgevaardigd niet kan vervangen;

Overwegende, wat de grond van de zaak betreft, dat artikel 19 van de wet van 21 april 1994 aldus moet worden uitgelegd dat het bijdraagt tot de nuttige en zinvolle werking van de wet; dat het zinloos zou zijn dat de wetgever een uiterste datum vaststelt voor de inwerkingtreding van wijzigingsbepalingen, indien de inwerkingtreding van de gewijzigde bepalingen onbeperkt uitgesteld kan worden, een situatie waartoe de stelling zou leiden die wordt verdedigd door de verwerende partij die de bovengenoemde opmerking van de afdeling wetgeving geenszins heeft weerlegd; dat het middel gegrond is; dat de Titels I en II van het bestreden besluit bijgevolg onwettig zijn, maar dat alleen de bepalingen die uitdrukkelijk door de verzoekende partijen zijn aangevochten, vernietigd kunnen worden, dat wil zeggen de artikelen 1, 2, 3, § 1, 27 tot 30 en 110, eerste lid";

dat het zich laat aanzien dat de vaststelling van onwettigheid die gedaan is in dat arrest niet beperkt moet worden tot de titels I en II van het koninklijk besluit van 25 april 1996, maar verruimd moet worden tot de gehele tekst ervan; dat aangezien artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1978 immers bepaalt dat:

" de bevoegde overheden (...) zonder voorafgaande onderhandeling met de representatieve vakorganisaties geen voorontwerpen van wet en ontwerpen van uitvoeringsbesluit (mogen) vaststellen die naargelang van het geval de volgende aangelegenheden regelen :

1/ ...

2/ de betrekkingen met de vakorganisaties

...",

het ontwerpbesluit aan dat vormvereiste diende te voldoen, aangezien dat de strekking is van het bestreden koninklijk besluit; dat over het bestreden ontwerpbesluit evenwel onderhandeld is volgens een procedure en nadere regels bepaald in een tekst die onwettig geacht moet worden, zodat over dat besluit niet rechtsgeldig onderhandeld is; dat het eerste middel gegrond is;

Overwegende dat er geen grond is om de overige middelen van het verzoekschrift te onderzoeken die, gesteld dat ze gegrond zijn, tot geen ruimere nietigverklaring zouden kunnen leiden;

B E S L U I T:

Artikel 1.

Vernietigd worden de artikelen 2, 6, 78, 85, 90, 96, 97 en 101 van het koninklijk besluit van 3 december 2006 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op negen maart tweeduizend negen door:

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
de Hr.	CAMBIER,	staatsraad,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier,

De Griffier

De Voorzitter

M.-Cl. HONDERMARCQ

J.-Cl. GEUS

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.