

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.927 van 5 september 2011
in de zaak A. 192.414/IX-6338**

In zake: 1. het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
(VSOA)
2. Roland VERMEULEN
die woonplaats kiezen te 1050 Brussel
Lang Levenstraat 27-29
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vincent De Wolf
kantoor houdend te 1060 Brussel
Guldenvlieslaan 68/9

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Overheidsbedrijven
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Leopold Schellekens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de NMBS-Holding
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Chris Van Olmen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 221
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 april 2009, strekt tot de
nietigverklaring van de fictieve weigeringsbeslissing om Roland Vermeulen te
benoemen als lid van het strategisch comité van de NMBS-Holding.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 198.350 van 30 november 2009 werd de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, tot het opleggen van voorlopige maatregelen en tot het opleggen van dwangsommen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 februari 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2011.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Pierre Geerinckx en Benoit Snoeks, die loco advocaat Vincent De Wolf verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat

Leopold Schellekens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Marian Dewaersegger, die loco advocaat Chris Van Olmen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft 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 en wettelijk kader

3.1. Artikel 161ter, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna: de wet van 21 maart 1991), zoals ingevoegd bij wet van 22 maart 2002, voorziet in de oprichting van verschillende comités door de raad van bestuur van de NMBS-Holding, waarvan het onder meer de samenstelling en de bevoegdheden bepaalt.

Eén van deze comités betreft het strategisch comité, dat adviesbevoegdheid heeft over bepaalde aangelegenheden ten aanzien van de raad van bestuur.

3.2. Artikel 54 van de programmawet van 9 juli 2004 heeft de wijze waarop het strategisch comité van de NMBS-Holding wordt samengesteld, gewijzigd. De vertegenwoordiging van de vakorganisaties in het strategisch comité wordt gebaseerd op hun vertegenwoordiging in de Nationale Paritaire Commissie (hierna: NPC) bij de NMBS-Holding en niet langer op hun aansluiting bij een interprofessionele organisatie die zetelt in de Nationale Arbeidsraad en hun respectieve vertegenwoordiging in de NMBS.

Een overgangsregel bepaalt dat elk van de drie vakorganisaties die aangesloten zijn bij een interprofessionele organisatie die zetelt in de Nationale Arbeidsraad, tot de telling in 2008 recht heeft op minstens één vertegenwoordiger in het strategisch comité.

3.3. Artikel 161ter van de wet van 21 maart 1991, ingevoegd bij wet van 22 maart 2002 en gewijzigd bij wetten van 24 december 2002 en 9 juli 2004 en bij koninklijk besluit van 18 oktober 2004, luidt nu als volgt:

“§ 1 De raad van bestuur richt een [...] strategisch comité op.

[...]

§ 5. Het strategisch comité bestaat uit:

1° de tien leden van de raad van bestuur;

2° vier leden van het directiecomité, bij wie de gedelegeerd bestuurder van de N.M.B.S Holding niet is inbegrepen;

3° zes leden die de vakorganisaties vertegenwoordigen zetelend in de Nationale Paritaire Commissie.

De zetels worden aan deze vakorganisaties toegewezen overeenkomstig hun respectieve vertegenwoordiging in de Nationale Paritaire Commissie opgericht bij de N.M.B.S. Holding.

Indien een vakorganisatie meer dan één vertegenwoordiger heeft, wordt elke taalrol vertegenwoordigd.

Deze leden worden benoemd door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de representatieve vakorganisaties.

De vertegenwoordigers van de vakorganisaties worden benoemd voor een hernieuwbare termijn van zes jaar.

Zij worden afgezet door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Het strategisch comité telt evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen.

§ 5bis. Tot de telling in 2008 vertegenwoordigen de zes leden bedoeld in § 5, eerste lid, 3°, de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een interprofessionele organisatie die zetelt in de Nationale Arbeidsraad.

De toewijzing van het aantal zetels aan deze vakorganisaties gebeurt in functie van hun respectieve vertegenwoordiging binnen de N.M.B.S. Holding.

Elk van de drie vakorganisaties heeft ten minste één vertegenwoordiger.

Het derde tot zesde lid van § 5 zijn van toepassing op deze leden.

[...]”

3.4. De tweede verzoeker is tot eind 2008 lid geweest van het strategisch comité van de NMBS-Holding, als vertegenwoordiger van de groep Spoor van de eerste verzoekende partij.

Uit de beslissingen van het directiecomité van de NMBS-Holding van 20 oktober 2008 en van de raad van bestuur van 24 oktober 2008 blijkt evenwel dat het strategisch comité opnieuw zal worden samengesteld en dat de eerste verzoekende partij niet meer in dit comité zal zetelen, omdat krachtens artikel 161ter, § 5, eerste en tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 enkel de vakorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de NPC nog in het strategisch comité kunnen zetelen en de eerste verzoekende partij niet in de NPC vertegenwoordigd is.

3.5. In een aangetekende brief van 9 december 2008 deelt de eerste verzoekende partij aan de minister van Overheidsbedrijven mee dat zij zich verzet tegen het feit dat zij niet vertegenwoordigd zou zijn in de NPC en derhalve ook niet langer in het strategisch comité, alsook tegen de verdeling van de zetels in deze beide organen tussen uitsluitend het ACOD en de CCOD.

De eerste verzoekende partij stelt dat de verdeling van de zetels in de NPC tot stand is gekomen op grond van een reglementair uitgewerkte procedure waarbij zij ten onrechte als een niet erkende vakorganisatie wordt beschouwd en dat, gelet op het verband dat door artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 wordt gelegd tussen de samenstelling van het strategisch comité en de NPC, de onwettigheid van de samenstelling van de laatstgenoemde commissie de onwettigheid meebrengt van de samenstelling van het eerstgenoemde comité.

De eerste verzoekende partij maant de verwerende partij aan om het voorstel te aanvaarden de tweede verzoeker te doen benoemen als vertegenwoordiger van de groep Spoor in het strategisch comité. Zij wijst erop dat het uitblijven van een dergelijke beslissing gedurende vier maanden volgend op deze aanmaning zal worden beschouwd als een fictieve weigering in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De verwerende partij reageert niet op deze aanmaning.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Standpunt van de partijen

4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partijen na het arrest nr. 198.350 van 30 november 2009 van de Raad van State over hun vordering tot schorsing niet op een regelmatige wijze om de voortzetting van de rechtspleging hebben verzocht. Zij stelt dat het verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging enkel door Eric Roos, vaste gemachtigde en juridisch adviseur bij het secretariaat-generaal van het VSOA, werd ondertekend en dat aldus geen geldige voortzetting van de rechtspleging werd gevraagd, noch namens de eerste verzoekende partij, noch namens de tweede verzoeker.

Zij betoogt dat het directiecomité van het VSOA op 20 april 2009 Eric Roos en Roland Vermeulen gezamenlijk ermee belastte de vakorganisatie in de onderhavige procedure te vertegenwoordigen. Derhalve kan noch Eric Roos, noch Roland Vermeulen de eerste verzoekende partij in deze procedure alléén vertegenwoordigen. Indien wordt aangenomen dat betrokkenen dat wél zouden kunnen, dan zou dit erop neerkomen dat de eerste verzoekende partij terzelfder tijd afstand van het geding heeft gedaan (ingevolge het stilzitten van Roland Vermeulen) én de voortzetting van de rechtspleging heeft gevraagd (ingevolge het verzoek van Eric Roos). De eerste verzoekende partij heeft aldus niet op een ondubbelzinnige wijze de voortzetting van de rechtspleging gevraagd.

De tweede verzoeker van zijn kant moet, volgens de tussenkomende partij, als natuurlijk persoon ofwel zelf handelen ofwel zich laten vertegenwoordigen door een advocaat. Vermits Eric Roos geen advocaat is, kan hij niet als vertegenwoordiger van de tweede verzoeker in de onderhavige procedure optreden.

Beoordeling

5. Het directiecomité van de eerste verzoekende partij besliste op 20 april 2009, krachtens artikel 29, 15°, van de statuten van de vakorganisatie, tot het indienen van het voorliggende verzoekschrift. Volgens punt E van de genomen beslissing worden Eric Roos en Roland Vermeulen belast met de opdracht het VSOA in de meest uitgebreide zin te vertegenwoordigen in het kader van het annulatieberoep, hetgeen onder meer hun bevoegdheid inhoudt om het verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging te ondertekenen. In deze beslissing kan niet worden gelezen dat beiden gezamenlijk dienen op te treden. In tegenstelling tot hetgeen de tussenkomen partij aanvoert, kon Eric Roos het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging na het arrest nr. 198.350 van 30 november 2009 over de vordering tot schorsing dan ook rechtsgeldig alleen namens de eerste verzoekende partij ondertekenen.

6. De tussenkomen partij kan wel worden bijgevalen dat Eric Roos de voortzetting van de rechtspleging niet kon vragen namens de tweede verzoeker. Laatstgenoemde is immers een natuurlijke persoon en kan zich als zodanig in de procedure voor de Raad van State, op grond van artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, slechts laten vertegenwoordigen en bijstaan door een advocaat. Eric Roos, die geen advocaat is, kan niet als zijn vertegenwoordiger in de procedure voor de Raad van State optreden. Hij kan dienvolgens ook geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging namens de tweede verzoeker ondertekenen.

Bijgevolg is het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging na het arrest nr. 198.350 van 30 november 2009 over de vordering tot schorsing onregelmatig in hoofde van de tweede verzoeker. Krachtens artikel 17, § 4ter, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en met toepassing van artikel 15ter van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, moet dan ook de afstand van het geding in hoofde van de tweede verzoeker worden vastgesteld.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Eerste exceptie: gebrek aan belang van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing, omdat deze hen geen voordeel zou verschaffen. De eventuele vernietiging van de fictieve weigering om de tweede verzoeker tot lid van het strategisch comité te benoemen, zou immers niet tot gevolg kunnen hebben dat de Koning zich over een dergelijke benoeming dient uit te spreken, aangezien de Koning slechts diegenen kan benoemen die door de representatieve vakorganisaties worden voorgedragen. De verwerende partij en de tussenkomende partij wijzen erop dat geen voordracht van de tweede verzoeker voorligt. Vermits de eerste verzoekende partij geen representatieve vakorganisatie is in de zin van artikel 161ter van de wet van 21 maart 1991, namelijk geen vakorganisatie die zetelt in de NPC, kan zij overigens geen voorstel doen en kan er onmogelijk een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit volgen dat de voorgestelde kandidaat benoemt.

Beoordeling

8. Voor zover de verwerende partij en de tussenkomende partij aanvoeren dat de Koning zich niet zou kunnen uitspreken over een benoeming van de tweede verzoeker tot lid van het strategisch comité, omdat overeenkomstig artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 de Koning alleen diegenen kan benoemen die door de vakorganisaties worden voorgedragen en er geen voordracht van de tweede verzoeker voorligt, moet erop worden gewezen dat de eerste verzoekende partij met haar brief van 9 december 2008 een voorstel aan de

minister heeft overgemaakt waarin zij uitdrukkelijk vraagt om de tweede verzoeker te benoemen tot lid van het strategisch comité.

In zoverre mist de exceptie feitelijke grondslag.

Voor zover de verwerende partij en de tussenkomende partij laten gelden dat de eerste verzoekende partij geen voorstel tot benoeming mag formuleren, omdat zij geen zitting heeft in de NPC, dient opgemerkt dat deze kwestie de grond van de zaak betreft, aangezien de verzoekende partijen ten gronde juist aanvoeren dat de wetsbepaling waarin deze voorwaarde wordt gesteld ongrondwettig is en daarover een prejudiciële vraag moet worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

In zoverre hangt de exceptie samen met de grond van de zaak.

Tweede exceptie: geen fictieve weigeringsbeslissing in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Standpunt van de partijen

9. De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de Koning niet verplicht is te beschikken, terwijl dit nochtans een voorwaarde is opdat er sprake zou kunnen zijn van een fictieve weigeringsbeslissing in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zij stellen opnieuw dat de Koning zich niet zou kunnen uitspreken omdat hij overeenkomstig artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 alleen diegenen kan aanstellen die door de vakverenigingen worden voorgedragen en er geen voorstel tot benoeming van de tweede verzoeker voorligt. Om die reden rust volgens de verwerende partij op haar geen verplichting en zelfs geen mogelijkheid om te beslissen. Zij kon dan ook niet worden aangemaand om te

beslissen en een eventueel gebrek aan antwoord op de brief van 9 december 2008 van de eerste verzoekende partij heeft dan ook niet tot gevolg kunnen hebben dat er een aanvechtbare rechtshandeling zou zijn ontstaan.

Aangezien het voorstel van de eerste verzoekende partij niet kan worden beschouwd als een voorstel in de zin van artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991, kan volgens de verwerende partij alleen al om deze reden geen afwijzende beslissing worden genomen. Aangezien de Koning niet bevoegd is om zelf de vertegenwoordigers van de vakorganisaties aan te duiden, kan bovendien niet worden aangenomen, aldus de verwerende partij, dat hij negatief zou kunnen beschikken en zich aldus in de plaats van de vakorganisaties zou kunnen stellen.

De tussenkomenende partij stelt dat uit artikel 161, § 5, van de wet van 21 maart 1991 volgt dat de Koning slechts bevoegd is wanneer een representatieve vakorganisatie een voorstel heeft geformuleerd en dat hij in dat geval verplicht is om de voorgestelde leden te benoemen. De Koning kan en mag dus geen negatieve beslissing nemen.

Beoordeling

10. Uit het stilzitten van de administratieve overheid gedurende vier maanden nadat zij door de rechtzoekende is aangemaand om een beslissing te nemen, kan op grond van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts een fictieve weigeringsbeslissing worden afgeleid die vatbaar is voor vernietiging door de Raad van State, indien die overheid verplicht is te beschikken.

Te dezen voert de verwerende partij aan dat zij niet verplicht is een beslissing te nemen over de benoeming van de tweede verzoeker tot lid van het strategisch comité van de NMBS-Holding, omdat geen dergelijk benoemingsvoorstel voorligt. Hiervóór werd er evenwel onder randnummer 8 reeds op gewezen dat de eerste verzoekende partij op 9 december 2008 wel

degelijk een voorstel tot benoeming van de tweede verzoeker heeft gericht tot de verwerende partij.

In zoverre mist ook deze exceptie feitelijke grondslag.

Of de eerste verzoekende partij een dergelijk voorstel vermocht te doen waarover de Koning dan een beslissing zou moeten nemen, nu zij geen deel uitmaakt van de NPC en zij dus geen representatieve vakorganisatie is in de zin van artikel 161ter van de wet van 21 maart 1991, betreft eveneens de grond van de zaak.

In zoverre hangt ook deze exceptie samen met de grond van de zaak.

VI. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

11. In een enig middel voert de eerste verzoekende partij aan dat de weigering om haar toe te laten tot het strategisch comité gesteund is op een ongrondwettige wetsbepaling, namelijk artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991.

Volgens de eerste verzoekende partij volgt uit artikel 23 van de Grondwet dat de economische, sociale en culturele rechten, die onder meer het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen omvatten, alsook de voorwaarden voor hun uitoefening, voor de diensten waarvoor de federale overheid direct of indirect bevoegd is, moeten worden gewaarborgd door de wet, waarbij de term “wet” in de formele betekenis van een door de wetgever uitgevaardigde norm moet worden begrepen.

Artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 is, aldus de eerste verzoekende partij, strijdig met artikel 23 van de Grondwet, omdat het de vertegenwoordiging van de vakorganisaties in het strategisch comité van de NMBS-Holding laat afhangen van het feit of zij al dan niet zitting hebben in de bij dit overheidsbedrijf opgerichte NPC, terwijl de voorwaarden om zitting te hebben in de laatstgenoemde commissie niet door de wet, maar slechts door de reglementering die is uitgevaardigd door de organen van de NMBS-Holding zijn vastgesteld.

Het bestaan en de bevoegdheid van de NPC wordt weliswaar geregeld in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS-Holding en haar verbonden vennootschappen (hierna: de wet van 23 juli 1926), maar dit artikel, noch enige andere wetsbepaling, bevat regels, essentiële noch bijkomstige, over de wijze waarop tot collectief onderhandelen in de zin van artikel 23 van de Grondwet kan of moet worden overgegaan binnen de NMBS-Holding en evenmin over de wijze waarop het personeel van de NMBS-Holding wordt vertegenwoordigd binnen dit overheidsbedrijf.

De eerste verzoekende partij vraagt daarom om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de grondwettigheid van artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991. Zij formuleert deze prejudiciële vraag als volgt:

“Is er sprake van een schending van het in artikel 23, eerste lid, en tweede lid, 1°, van de gecoördineerde grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel inzake economische, sociale en culturele rechten, bepaling volgens hetwelk:

- ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden;
- de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel daartoe, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten waarborgen waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen;
- die rechten het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen omvatten;

door de huidige versie van artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 tot hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, volgens hetwelk, onder meer:

- het strategisch comité van de NMBS-Holding bestaat uit zes leden die de vakorganisaties vertegenwoordigen die zetelen in de Nationale Paritaire Commissie;
- die zetels aan deze vakorganisaties worden toegewezen overeenkomstig hun respectieve vertegenwoordiging in de Nationale Paritaire Commissie van de NMBS-Holding;

in de mate dat bovenvermeld artikel 161ter, § 5, de toewijzing van de zetels aan vertegenwoordigers van de vakorganisaties louter doet afhangen van de respectieve vertegenwoordiging van die vakorganisaties in de Nationale Paritaire Commissie,

hoewel de samenstelling van de Nationale Paritaire Commissie zelf niet voldoet aan de uit artikel 23 van de gecoördineerde grondwet volgende verplichting om de essentiële regels in verband met de collectieve betrekkingen binnen de NMBS-Groep neer te leggen in een wet en niet in de normering van een autonome overheidsinstelling?”

12. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat artikel 23 van de Grondwet geen legaliteitsbeginsel bevat. Volgens haar blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de rechtsleer integendeel dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegdheid om de genoemde rechten te waarborgen niet exclusief voorbehoudt aan de wetgevende macht.

De verwerende partij merkt voorts op dat het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet hoe dan ook enkel voor het “toekomstige” geldt, dit wil zeggen voor de regelgeving van na de invoering van de bepaling van artikel 23 in de Grondwet in 1994. Evenwel dateert de NMBS-regelgeving, zowel de eigen regels als het wettelijke kader waarvan die de nadere uitwerking vormen, voornamelijk van vóór 1994.

Volgens de verwerende partij volstaat het bovendien, in het licht van artikel 23 van de Grondwet, dat de wet het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen waarborgt. De wet dient niet op een allesomvattende wijze de samenstelling, de werking en de bevoegdheden van alle paritaire commissies binnen NMBS-Holding te regelen. Te dezen biedt het bestaande wettelijke kader voldoende waarborgen voor het recht op informatie, overleg en

collectief onderhandelen, in het bijzonder ook voor de werking van het strategisch comité en de NPC.

Wat het strategisch comité betreft, wijst de verwerende partij erop dat artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 zelf reeds in de essentiële wettelijke basis inzake de samenstelling ervan voorziet, aangezien het eerste lid bepaalt wie deel zal uitmaken van dat comité, zowel langs werkgeverszijde als langs werknemerszijde, terwijl het tweede lid bepaalt dat de zetels voorbehouden voor de vakorganisaties worden toegewezen overeenkomstig hun vertegenwoordiging in de NPC.

Ook de NPC is volgens de verwerende partij in een wettelijk kader verankerd. Zoals artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 aangeeft, wordt deze commissie geregeld door artikel 13 van de wet van 23 juli 1926. Hoewel het laatstgenoemde wetsartikel thans geen melding meer maakt van de samenstelling van de NPC, is er evenwel een “doorwerking” van de vroegere bepalingen van dit artikel. Sinds de wetswijziging van 21 april 1965 bepaalde artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 dat de tien leden van de vakorganisaties in de NPC worden benoemd, volgens de nadere regelen van het statuut, door de organisaties die onder de in het statuut vastgestelde voorwaarden geacht worden de meest representatieve voor het gezamenlijke personeel te zijn, zowel op het interne vlak van de maatschappij als op het internationale en interprofessionele vlak. Deze bepalingen werden weliswaar opgeheven bij de goedkeuring van het eerste beheerscontract van de NMBS in 1992, maar dit doet geen afbreuk aan het feit dat de nadere uitwerking die in de statuten is gebeurd, daadwerkelijk voortvloeit uit dit wettelijke basiskader. De verwerende partij wijst voorts op het koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur dat een nieuw artikel 13bis in de wet van 23 juli 1926 heeft ingevoegd, hetwelk betrekking heeft op de leden van het strategisch comité langs werkgeverszijde. In het verslag aan de Koning bij dit besluit wordt benadrukt dat de invoeging van het artikel 13bis “geen invloed heeft op de toestand van de tien leden van de Nationale Paritaire Commissie aangewezen

door de representatieve vakorganisaties binnen de NMBS”, hoewel het vijfde lid van artikel 13 op dat moment al was opgeheven. Hieruit kan volgens de verwerende partij worden afgeleid dat artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, niettegenstaande zijn opheffing, hoe dan ook geacht wordt te blijven doorwerken. Aldus zijn niet alleen de bevoegdheden van de NPC, maar ook de basis voor de samenstelling ervan in een wettelijk kader vastgelegd, zodat niet kan worden gesteld dat de wijze waarop deze commissie is samengesteld volledig zou zijn bepaald door een reglementering die van de NMBS zelf uitgaat. Artikel 23 van de Grondwet vereist geenszins dat ook wettelijk zou worden geregeld op grond van welke criteria de vakorganisaties worden gekozen die zitting mogen hebben in de NPC.

13. De tussenkomende partij valt het standpunt van de verwerende partij bij dat artikel 23 van de Grondwet geen strikt legaliteitsbeginsel bevat en dat een dergelijk beginsel hoe dan ook slechts voor de toekomst kan gelden.

Zij stelt dat artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 de juridische basis bevat voor de samenstelling van het strategisch comité en dat de verwijzing, wat de zetelverdeling tussen de verschillende vakorganisaties betreft, naar de respectieve vertegenwoordiging van deze organisaties in de NPC, een keuze van de wetgever is.

De tussenkomende partij betoogt voorts dat wel degelijk een wettelijk kader bestaat voor de samenstelling van de NPC. Zij verwijst op haar beurt naar artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, dat weliswaar werd opgeheven, maar niettemin de basis blijft voor de nadere uitwerking van de voorwaarden waaronder de vakorganisaties kunnen zetelen in de NPC.

Zij zet uiteen dat de opheffing van artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 een vergissing is geweest. Zij brengt daarvoor een aantal argumenten aan:

- uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 30 september 1992 houdende goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en tot vaststelling van maatregelen met betrekking tot deze Maatschappij (hierna: het koninklijk besluit van 30 september 1992), kan worden afgeleid dat de regelgever beoogde de leden van artikel 13 op te heffen die enkel nog de toestand op het ogenblik van de oprichting van de NMBS weergaven. Dit was het geval voor de eerste vier leden, maar niet voor het vijfde lid.
- ook bij de wetgever zelf bestaat verwarring over de opheffing van artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, zoals blijkt uit artikel 163 van de wet van 21 maart 1991, dat artikel 13, zesde lid, van de genoemde wet wijzigt, maar eigenlijk het vijfde lid beoogt te wijzigen.
- in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 21 maart 1991 is geworden, komt tot uiting dat de wetgever ervoor koos om de regels met betrekking tot de NPC die bij de NMBS van toepassing waren, te behouden.
- het koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur heeft in de wet van 23 juli 1926 een nieuw artikel 13bis ingevoegd dat verder uitwerking geeft aan de samenstelling van de NPC, die voorheen in artikel 13, vijfde lid, was vervat.

Ten slotte stelt de tussenkomende partij dat het koninklijk besluit van 30 september 1992 onwettig is voor zover het artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 opheft. De Koning is daarmee immers de bevoegdheden die hem werden toegewezen door artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991 te buiten gegaan. De Koning kon krachtens de voormelde wettelijke machtigingsbepaling de wet van 23 juli 1926 slechts wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met de wet van 21 maart 1991. De opheffing van artikel 13, vijfde lid, was daarvoor geenszins noodzakelijk. Volgens de tussenkomende partij moet het koninklijk besluit van 30 september 1992 dan ook op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten in de mate dat het artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 opheft.

14. De eerste verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat om te voldoen aan de vereisten van artikel 23 van de Grondwet, de wetgever zelf de beginselen moet vaststellen en aan de uitvoerende macht weliswaar kan opdragen deze beginselen verder uit te werken, maar dan voldoende duidelijk de grenzen van die bevoegdheidstoewijzing moet aangeven.

Het legaliteitsbeginsel, aldus begrepen, is volgens de eerste verzoekende partij te dezen geschonden, aangezien de wetgever geen enkel beginsel inzake collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Groep heeft vastgesteld, de grenzen niet heeft bepaald binnen dewelke de uitvoerende macht de collectieve betrekkingen binnen de NMBS-Groep mag regelen en de volle bevoegdheid voor het bepalen van zowel de essentiële beginselen als de niet-essentiële elementen heeft opgedragen aan de raad van bestuur van de NMBS-Holding. De wet van 23 juli 1926 bevat wel bepalingen inzake de bevoegdheden van de NPC, maar regelt niet de wijze waarop tot collectief onderhandelen in de zin van artikel 23 van de Grondwet binnen de NMBS-Holding kan worden overgegaan, noch de wijze waarop het personeel van de NMBS-Holding er vertegenwoordigd wordt.

Op het standpunt van de verwerende partij en de tussenkomenende partij dat artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 geacht moet worden niet te zijn opgeheven, of slechts bij vergissing te zijn opgeheven en dat deze opheffing hoe dan ook strijdig is met de bevoegdheidsdelegatie van artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991, repliceert de eerste verzoekende partij dat het syndicaal statuut deel uitmaakt van de bepalingen die het organieke statuut, de financiering en de werking van de NMBS-Groep regelen en dat het koninklijk besluit van 30 september 1992 daarom geenszins buiten de grenzen van artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991 is getreden. Ook al bevat het koninklijk besluit van 30 september 1992 mogelijkwijze een materiële vergissing, het komt, aldus de eerste verzoekende partij, de Raad van State niet toe die vergissing virtueel recht te

zetten door te doen alsof de opheffing van de eerste vijf leden van artikel 13 beperkt zou zijn tot de opheffing van de eerste vier leden.

Bijgevolg moet artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 geacht worden op een wettige wijze te zijn opgeheven en is de wettelijke grondslag van de samenstelling van de NPC uitsluitend gelegen in artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991, dat een integrale afschuiving van de bevoegdheden van de federale wetgever inhoudt naar een orgaan van de uitvoerende macht, waarbij in strijd met artikel 23 van de Grondwet geen enkel essentieel element door de wetgever zelf wordt bepaald.

Op het standpunt van de verwerende partij en de tussenkomenende partij dat het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet slechts van toepassing kan zijn na de invoeging van desbetreffende bepalingen in de Grondwet in 1994, repliceert de eerste verzoekende partij dat het koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur de wet van 23 juli 1926 nog heeft gewijzigd door de invoeging van een artikel 13bis dat precies betrekking had op de samenstelling van de NPC en dat artikel 23 van de Grondwet op 14 juni 2004 wel degelijk al in voege was.

15. In haar laatste memorie laat de eerste verzoekende partij nog gelden dat zelfs indien de opheffing van artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 onwettig zou zijn gebeurd, dan nog aan het Grondwettelijk Hof de voorgestelde prejudiciële vraag over de bestaanbaarheid van artikel 161ter, § 5, met artikel 23 van de Grondwet moet worden gesteld, aangezien het voormelde grondwetsartikel zowel een standstill- als een legaliteitsbeginsel bevat, die beide de openbare orde aanbelangen.

Beoordeling

16. De rechtsvraag die in het middel wezenlijk aan de orde wordt gesteld is of artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991, dat de samenstelling van het strategisch comité bij de NMBS-Holding regelt, niet strijdig is met artikel 23 van de Grondwet, doordat het de vertegenwoordiging van de vakorganisaties in het strategisch comité laat afhangen van het feit of zij al dan niet zitting hebben in de NPC bij de NMBS-Holding, terwijl de voorwaarden om zitting te hebben in deze commissie niet door de wet, maar door reglementaire bepalingen uitgevaardigd door de organen van de NMBS-Holding zijn vastgesteld, met name door de bepalingen van het personeelsstatuut van de NMBS en van het algemeen reglement voor de syndicale betrekkingen.

Deze vraag staat niet ter beoordeling van de Raad van State. Krachtens artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is de Raad van State ertoe gehouden in te gaan op de vraag van de eerste verzoekende partij om dienaangaande een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

17. Er is aanleiding om de debatten te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de tweede verzoeker.

2. De debatten worden heropend.

3. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

“Schendt artikel 161ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, ingevoegd bij wet van 22 maart 2002 en gewijzigd bij wetten van 24 december 2002 en 9 juli 2004 en bij koninklijk besluit van 18 oktober 2004, artikel 23 van de

Grondwet, doordat het de vertegenwoordiging van de vakorganisaties in het strategisch comité van de NMBS-Holding laat afhangen van het feit of zij al dan niet zitting hebben in de Nationale Paritaire Commissie bij dit overheidsbedrijf, terwijl de voorwaarden om zitting te hebben in de laatstgenoemde commissie niet door de wet, maar door reglementaire bepalingen uitgevaardigd door de organen van de NMBS-Holding zijn vastgesteld.”

4. Het door de auditeur-generaal aangeduide lid van het auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak, na de ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

5. De tweede verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, wat hem betreft begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 september 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche