

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.567 van 26 april 2022
in de zaak A. 227.547/IX-9509**

In zake : de ALGEMENE CENTRALE VAN HET MILITAIR
 PERSONEEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carine Flamend
 kantoor houdend te 1930 Zaventem
 Leuvensesteenweg 510 bus 32
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Defensie

I. Voorwerp

1. De vordering, ingesteld op 22 juli 2019, strekt tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel “in navolging van het beroep tot nietigverklaring dat reeds bij de Raad van State werd ingediend [...] en gekend is onder het rolnummer G/A 227.547/IX-9509”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 250.269 van 30 maart 2021 wordt het debat heropend voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carine Flamend, die verschijnt voor de verzoekende partij en adjudant Marie-Sofie Thiriaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere 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. Bij arrest nr. 250.269 van 30 maart 2021 vernietigt de Raad van State de beslissing van de minister van Defensie van 3 januari 2019, waarbij hij weigert om een geschil, aanhangig gemaakt door de Algemene Centrale van het Militair Personeel, voor te leggen aan het geschillencomité.

Het middel, geput uit de schending van “de artikelen 80 e.v. van de uitvoeringswet [lees: de wet van 23 april 2010 ‘tot tijdelijke uitvoering van de regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel’], van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de

materiële motiveringsplicht – motieven die in rechte niet aanvaardbaar zijn”, is volgens dat arrest gegrond:

“Luidens artikel 80 van de uitvoeringswet wordt een geschil voor advies voorgelegd aan het geschillencomité op initiatief van de overheid of op verzoek van een erkende vakorganisatie. Daartoe richten de vakorganisaties, bij een ter post aangetekend schrijven, hun gemotiveerd verzoek aan de minister van Defensie. Artikel 10, § 3bis, tweede lid, van de syndicale wet bepaalt dat een vakorganisatie het geschil op straffe van verval bij de minister van Defensie aanhangig moet maken binnen een termijn van vijftien dagen volgend op de kennisgeving van de administratieve beslissing. Zo de minister binnen een termijn van zestig dagen na het aanhangig maken geen beslissing heeft genomen, kan een beroep bij de Raad van State worden ingesteld (artikel 10, § 3bis, tweede lid, van de syndicale wet).

Zoals de verzoekende partij terecht aanvoert voorziet de wet nergens in de mogelijkheid voor de minister om te weigeren een zaak aan het geschillencomité voor te leggen wegens beweerdelijk gebrek aan belang. Enkel indien het een geschil betreft dat niet ressorteert onder het bevoegdheidsdomein van erkende niet-representatieve vakorganisaties (artikel 80, tweede lid, van de uitvoeringswet) of het geschil niet binnen een termijn van vijftien dagen volgend op de kennisgeving van de administratieve beslissing bij de minister is aanhangig gemaakt, mag de minister dit weigeren. Deze uitzonderingsgronden zijn door de minister in deze zaak niet ingeroepen.

In casu heeft de verzoekende partij binnen de daartoe bepaalde termijn aan de minister gevraagd om het geschil met betrekking tot het uithangen van een vakbondsbericht voor te leggen aan het geschillencomité. Door dit te weigeren met als motief dat het vakbondsbericht gericht zou zijn aan zijn voorganger en daardoor, volgens hem, de verzoekende partij geen belang meer had, heeft de minister zijn bevoegdheid overschreden.”

IV. De gevorderde schadevergoeding

Uiteenzetting van de vordering

4. De verzoekende partij voert aan dat door de onrechtmatige weigering van de verwerende partij om een vakbondsbericht te plaatsen, zij gefnuikt is in een van haar meest essentiële prerogatieven. Dit is bovendien verzwaaard door het feit dat de verwerende partij nadien heeft geweigerd om het geschillencomité bijeen te roepen, terwijl zij hiertoe in staat was.

Dergelijke onrechtmatige beslissingen brengen evident een nadeel en schade met zich mee, daar de verzoekende partij geconfronteerd is met het feit dat het bericht dat zij heeft laten opstellen – *in casu* een open brief – en waarvoor zij aldus kosten heeft gemaakt, minder relevant is nadat de bestreden

beslissingen uiteindelijk worden vernietigd en zij dit niet heeft kunnen uitbrengen en ophangen in de dienstlokalen van het personeel op het ogenblik dat dit het meest geschikt was.

Dat brengt ook reputatieschade met zich mee, daar de verzoekende partij de kans is ontnomen om, ter uitvoering van haar syndicale prerogatieven, onmiddellijk haar bericht te publiceren dat reageerde op kritiek van de minister op haar als vakbond. Bovendien brengt de late publicatie, volgend op de nietigverklaring, de indruk met zich mee dat zij niet op tijd en stond kan reageren op de actualiteit.

Voorts brengen de beslissingen een administratieve kost met zich mee, zijnde de tijd die de verzoekende partij van haar medewerkers heeft moeten vragen om te reageren op de weigering en om het verzoek tot vatting van het geschillencomité te formuleren, feiten die niet gedekt worden door de rechtsplegingsvergoeding in de procedure voor de Raad van State.

Een exacte begroting van materiële en morele schade, *in casu* de reputatie van de verzoekende partij, is volgens de verzoekende partij ten gevolge van de aard van de schade onmogelijk. Het komt dan ook aan de Raad van State toe om deze schade *ex aequo et bono* te begroten, waarbij de verzoekende partij meent dat de schade, materieel en moreel gemengd, kan worden begroot op de som van 1000 euro. De verzoekende partij benadrukt dat dit bedrag niet overdreven is, gelet op de onwettige en doorgedreven handelwijze van de verwerende partij en de schade die deze met zich heeft meegebracht.

5.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij te kort door de bocht gaat, door te stellen dat de Raad van State zich niet kan uitspreken over de gevorderde schadevergoeding aangezien de nietigverklaring van de beslissing van de minister van Defensie bij voornoemd arrest nr. 250.269 van 30 maart 2021, niet toelaat te besluiten dat het directoraat generaal *Human Resources* onwettige beslissingen heeft genomen door het

uithangen van het vakbondsbericht te weigeren. Volgens de verzoekende partij is het juist door de weigering om het geschil voor te leggen aan het geschillencomité, dat de verwerende partij alles heeft geblokkeerd en het haar onmogelijk heeft gemaakt om de beslissing van weigering van het uithangen van het vakbondsbericht voor te leggen aan de Raad van State.

In het voormelde arrest heeft de Raad van State volgens de verzoekende partij gesteld dat door de weigeringsbeslissing om het geschil voor te leggen aan het geschillencomité, zij wordt belemmerd in één van haar prerogatieven en dat de verwerende partij zich niet achter haar onwettig handelen kan verschuilen om te ontsnappen aan een schadevergoeding. Volgens haar lijkt de verwerende partij dit te beseffen, nu zij in haar memorie van antwoord erkent dat schadevergoeding verschuldigd is, doch vraagt om het nadeel dat voortvloeit uit de niet-vatting van het geschillencomité te beperken tot 100 euro.

5.2. In de mate dat de verwerende partij het causaal verband betwist tussen de door haar begane onwettigheid en de door de verzoekende partij geleden schade, wijst de verzoekende partij erop dat zij in haar meest essentiële vakbondsprerogatieven is gefnuikt en zij zich hiertegen niet heeft kunnen verdedigen omdat de verwerende partij weigerde om het geschillencomité bijeen te roepen. Dit laatste aanvaarden, zonder hiervoor een schadevergoeding te kunnen vragen, komt erop neer dat de verwerende partij een vakbond – *in casu* de verzoekende partij – kan muilkorven door volkomen unilateraal te beslissen om een bericht niet te publiceren en de verzoekende partij de mogelijkheid te ontnemen om een snelle rechtzetting te verkrijgen via het geschillencomité.

De verwerende partij lijkt niet in te zien dat haar weigering tot uithangen onrechtmatig was en dat zij aansprakelijk is voor de schade die hieruit voortvloeit. Het gegeven dat de verwerende partij het onmogelijk heeft gemaakt – zelfs tot op heden – om voormelde weigering aan te vechten voor de Raad van State en alzo de toegang tot de rechter onmogelijk heeft gemaakt, ontslaat haar niet

van haar aansprakelijkheid en betekent evenmin dat er geen causaal verband zou zijn.

In ondergeschikte orde, dient volgens de verzoekende partij de Raad van State desgevallend de middelen wat betreft de tweede/derde en vierde beslissing te bestuderen op hun grond, om uit te maken of de aanvankelijke weigering al dan niet gegrond was.

5.3. Wat de omvang van de gevorderde schadevergoeding betreft, wijst de verzoekende partij erop dat het materiële nadeel bestaat in alle tijd die de verantwoordelijken van de verzoekende partij hebben moeten besteden aan de voorliggende zaak voordat ze aanhangig is gemaakt bij de Raad van State. Dit gaat verder dan “het maken van een aanplakbericht”. Er is ook het bestuderen van de afwijzing, het aanhangig maken voor het geschillencomité, de vergaderingen en studie over de te ondernemen actie, de voorbereiding van het dossier voor de Raad van State, de besprekingen met de raadslieden, enzovoort. Het aanplakbericht zelf werd eveneens uitgeschreven, nagelezen, intern besproken en “herbesproken”, vertaald in de andere landstaal en getoetst aan de voorwaarden tot uithanging. Nadien werd het bericht ook aangepast aan de hand van de opmerkingen van de verwerende partij, doch opnieuw werd de toestemming geweigerd omdat de verwerende partij wenste dat nog een andere passage werd verwijderd.

Wat het morele nadeel betreft, stelt de verzoekende partij dat dit evident is en het gevraagde bedrag een karige vergoeding is voor de aantasting van de prerogatieven van de verzoekende partij. In zoverre de verwerende partij betoogt dat de verzoekende partij wel kon reageren op de aanstelling van de minister van Defensie en dit doordat zij passages van de brief op haar website heeft kunnen zetten en er op haar facebook-pagina melding werd gemaakt van de open brief, alsook dat zij – naar de verwerende partij zomaar poneert – de minister van Defensie heeft kunnen ontmoeten en de open brief heeft kunnen toelichten, benadrukt de verzoekende partij dat het niet aan de verwerende partij toekomt om te beslissen hoe zij haar vakbondsprerogatieven moet uitoefenen. Zij wijst erop dat

het doel van het uithangen van het vakbondsbericht juist is om specifiek al de militairen te bereiken, ook zij die geen lid zijn van de verzoekende partij en dit op een zeer laagdrempelige manier en met de zekerheid dat het overgrote merendeel van de doelgroep dit ook daadwerkelijk ziet.

5.4. In de mate dat de verwerende partij zich verschuilt achter de “moeilijke organisatie en drukke agenda van de leden van het geschillencomité” waardoor een snelle afhandeling van het geschil niet mogelijk was, stelt de verzoekende partij dat dit niet ter zake is.

Beoordeling

6. De vordering tot schadevergoeding tot herstel wordt door de verzoekende partij geformuleerd op basis van het uitgangspunt dat de beslissingen die met het beroep tot nietigverklaring zijn aangevochten, onwettig zijn en moeten worden vernietigd. Met voormeld arrest nr. 250.269 van 30 maart 2021 heeft de Raad van State enkel de eerste bestreden beslissing vernietigd, namelijk de weigering om het geschillencomité te vatten. Bijgevolg kan de vordering tot schadevergoeding tot herstel enkel steunen op de schade die voortvloeit uit de onwettigheid van die eerste bestreden beslissing. De Raad van State heeft zich met andere woorden niet uitgesproken over de grond van de zaak, namelijk of de weigering tot het uithangen van respectievelijk een vakbondsbericht en een aangepast vakbondsbericht al dan niet terecht was.

7. De verzoekende partij voert in de eerste plaats aan dat zij ingevolge de door de Raad van State vastgestelde onwettigheid, namelijk de weigering om het geschil voor te leggen aan het geschillencomité, het vakbondsbericht niet heeft kunnen uithangen en dat daardoor haar essentiële vakbondsprerogatieven zijn geschaad.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, zou zij zonder de vastgestelde onwettigheid het vakbondsbericht ook niet zomaar kunnen

uithangen. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, geeft het geschillencomité, overeenkomstig artikel 10, § 3bis, eerste lid, van de wet van 11 juli 1978 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel’, slechts een advies over een geschil en komt het aan de minister van Defensie toe om het geschil te beslechten door hierover een standpunt in te nemen. Zonder de vastgestelde onwettigheid had de minister van Defensie dus nog steeds zijn goedkeuring dienen te geven voor het mogen uithangen van het vakbondsbericht. Het niet kunnen uitoefenen van het prerogatief van het uithangen van vakbondsberichten staat aldus niet rechtstreeks in causaal verband met de vastgestelde onwettigheid. Het prerogatief waarover het gaat, is het kunnen voorleggen van een geschil aan het geschillencomité.

8.1. Wat de omvang van de gevorderde schadevergoeding betreft, raamt de verzoekende partij de door haar geleden materiële en morele schade op 1000 euro. Zij specificeert echter niet hoe die schade moet worden opgesplitst.

8.2. De verzoekende partij verantwoordt de materiële schade door te verwijzen, enerzijds naar de kosten die zij gemaakt heeft voor het niet-verspreide vakbondsbericht en anderzijds naar de administratieve kost voor de medewerkers die ingezet werden om te reageren op de weigering en voor het verzoek tot vatting van het geschillencomité.

Voor zover de verzoekende partij zich voor de materiële schade beroept op kosten die zij heeft moeten maken voor het niet-verspreide vakbondsbericht, moet worden vastgesteld, zoals reeds *sub 7* is gesteld, dat deze schade niet in een rechtstreeks causaal verband staat met de vastgestelde onwettigheid.

Voor zover de verzoekende partij zich voor de geleden materiële schade ook beroept op de administratieve kost voor de inzet van de medewerkers voor het vatten van het geschillencomité, moet worden vastgesteld dat zij geen

enkele poging doet om deze schadeposten, zelfs bij benadering, te begroten en dat zij evenmin enig stuk bijbrengt dat de beweerde geleden schade kan staven.

8.3. De morele schade verantwoordt de verzoekende partij door te verwijzen naar de reputatieschade die zij lijdt door het niet (tijdig) kunnen uithangen van het vakbondsbericht en naar de schending van haar prerogatieven. De omvang van de morele schade wordt evenmin concreet berekend, noch gestaafd door enig document.

Op de terechtzitting onderstreept de verzoekende partij dat het haar te doen is om een symbolische schadevergoeding. Welnu, het voormelde arrest nr. 250.269 van 30 maart 2021 herstelt in beginsel de morele schade die de verzoekende partij heeft geleden ingevolge de vastgestelde onwettigheid. Door de nietigverklaring van de weigeringsbeslissing, staat voor haar de weg weer open om aan de minister van Defensie te vragen dat het geschil wordt voorgelegd aan het geschillencomité. Na het advies van dit comité kan de minister dan een beslissing nemen over het al dan niet uithangen van het vakbondsbericht.

De verzoekende partij voert geen bijzondere omstandigheden aan die zouden kunnen verantwoorden dat toch nog een compensatoire schadevergoeding wegens morele schade moet worden toegekend bovenop de uitgesproken nietigverklaring. Zij toont niet aan dat het nadeel dat zij heeft geleden niet volledig wordt goedgeemaakt door die nietigverklaring. Voor al de stappen die de verzoekende partij heeft moeten ondernemen, moet worden opgemerkt dat deze immateriële schade in principe inherent is aan elke administratieve en juridische procedure, ongeacht of deze met succes wordt bekroond, en dat de nietigverklaring van *in casu* de weigeringsbeslissing de integrale schadeloosstelling met zich meebrengt, nu *erga omnes* vaststaat dat de minister onwettig heeft gehandeld door het geschil niet aan het geschillencomité voor te leggen.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de vordering tot schadevergoeding niet kan worden ingewilligd.

BESLISSING

- 1. De Raad van State verwerpt het verzoek tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel.**
- 2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig april tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren