

Rolnummer 2644
Arrest nr. 72/2003 van 21 mei 2003

A R R E S T

In zake : de vordering tot gedeeltelijke schorsing 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, zoals gewijzigd bij de artikelen 144 en 145 van de programmawet van 2 augustus 2002 en bij de wet van 16 januari 2003, ingesteld door de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 februari 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 februari 2003, is een vordering tot gedeeltelijke schorsing ingesteld 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, zoals gewijzigd bij de artikelen 144 en 145 van de programmawet van 2 augustus 2002 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 augustus 2002, tweede uitgave) en bij de wet van 16 januari 2003 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2003, derde uitgave), door de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen, met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, Milcampslaan 77, J. Dolfeyn, wonende te 5140 Sombreffe, rue Agnelée 26, en J. -M. Carion en D. Geerts, die keuze van woonplaats hebben gedaan te 1180 Brussel, Vossendreef 4, bus 29.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de gedeeltelijke vernietiging van voormelde wet van 11 juli 1978.

Op de openbare terechtzitting van 9 april 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. N. Houssiau, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
 - . luitenant-kolonel R. Gerits, voor de Ministerraad;
 - . hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

Eerste middel

A.1. Het eerste middel (derde middel van het verzoekschrift tot vernietiging) is afgeleid uit de schending, door de artikelen 5 en 11 van de voormelde wet van 11 juli 1978 zoals gewijzigd respectievelijk bij artikel 144 van de programmawet van 2 augustus 2002 en bij artikel 7 van de wet van 16 januari 2003, van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 19, 23, 27, 142 en 160 van de Grondwet en de artikelen 10, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De wetgever kan niet, zo menen de verzoekende partijen, de antecedenten van een wet negeren en in het bijzonder de jurisdictionele antecedenten ervan. Niet alleen de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens maar ook de artikelen 142 en 160 van de Grondwet leggen de Staat de verplichting op om de uitvoering te verzekeren van de arresten van het Arbitragehof en van de Raad van State en met name een volledig en snel herstel *in natura* van het nadeel.

De aangevochten wet bepaalt de toekenning van de representativiteit van een vakorganisatie doordat zij de Koning ermee belast over te gaan tot de telling van haar leden. Zij is van toepassing op de organisatie die ambtshalve representatief worden geacht alsmede op twee types van vakorganisaties, namelijk, enerzijds, de niet-representatieve erkende vakorganisaties waaraan, zoals de eerste verzoekende partij, de uitoefening is ontnomen van alle vakbondsprerogatieven die zij uitoefenden totdat een koninklijk besluit van 25 april 1996, waarvan de Raad van State, zo betogen de verzoekende partijen, verscheidene artikelen heeft vernietigd, hun niet langer toestond ze uit te oefenen en, anderzijds, de vakorganisaties die op weg zijn om erkend te worden.

Volgens de verzoekende partijen houdt de aangevochten wet geen rekening met de onwettigheid die door de Raad van State zou zijn vastgesteld en de ongrondwettigheid die zou blijken uit de door het Arbitragehof gewezen arresten nrs. 70/2002 en 111/2002 en herstelt ze inzonderheid niet het nadeel dat de eerste verzoekende partij heeft geleden doordat zij onwettig verhinderd was haar vakbondsrechten uit te oefenen. Om de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht te nemen, had de wetgever tenminste moeten voorzien in een overgangsfase ten belope van de periode tijdens welke de eerste verzoekende partij het slachtoffer is geweest van een onwettigheid.

Die niet-inachtneming geldt ook voor artikel 11 van de voormelde wet van 11 juli 1978, waarin een telling van de leden om de vier jaar wordt opgelegd, doordat het de Koning toestaat « dat terzijde te schuiven ».

Tweede middel

A.2. Het tweede middel ter staving van de vordering tot schorsing (vierde middel van het verzoekschrift tot vernietiging) is afgeleid uit de schending, door de artikelen 12, eerste lid, 5°, en 14, 5°, van de voormelde wet van 11 juli 1978 zoals gewijzigd bij de artikelen 9 en 10 van de wet van 16 januari 2003, van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 19, 23 en 27 van de Grondwet alsmede de artikelen 10, 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 12, eerste lid, 5°, maakt het de niet-representatieve vakbonden enkel mogelijk om militairen en gewezen militairen als leden te tellen en verbiedt hun verbonden te zijn met de organisaties die andere belangen verdedigen dan die van de militairen.

Wat dat artikel betreft, maakt niets het mogelijk te verantwoorden waarom het verbod om toe te treden tot andere organisaties dan die welke de militaire belangen verdedigen aan de enkele professionele vakorganisaties wordt opgelegd, met uitsluiting van de politieke vakorganisaties.

Artikel 14, 5°, stelt de enkele representatieve vakorganisaties een redactionele ruimte ter beschikking in de organen die de Minister van Landsverdediging bepaalt.

Die beide bepalingen zouden het gelijkheidsbeginsel niet in acht nemen, vermits zij niet alle vakorganisaties op dezelfde wijze behandelen. Het nieuwe artikel 14, 5°, ingevoegd bij de wet van 16 januari 2003, zou op geen enkele aanneembare doelstelling berusten en is strijdig met artikel 11.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Derde middel

A.3.1. Het derde middel ter staving van de vordering tot schorsing (vijfde middel ter staving van het beroep tot vernietiging) is afgeleid uit de schending, door artikel 10, § 3bis, van de wet van 11 juli 1978, zoals ingevoegd bij de wet van 16 januari 2003, van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13, 19, 23, 27 en 160 van de Grondwet, en de artikelen 6, 10, 11, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het bestreden artikel maakt, op straffe van onontvankelijkheid, de instelling van een beroep voor de Raad van State afhankelijk van het feit of het geschillencomité een advies in verband met het geschil heeft uitgebracht

en van het feit of de minister zijn standpunt over dat advies heeft bekendgemaakt. De termijn om beroep in te stellen bij de Raad van State begint enkel te lopen indien, binnen een termijn van zestig dagen, de Minister van Landsverdediging niet heeft geantwoord.

Het bij artikel 10, § 3bis, ingevoerde mechanisme vormt, volgens de verzoekende partijen, een belemmering voor de uitoefening van de vakbondsvrijheid en in het bijzonder voor de voorwaarden bedoeld in de wet van 19 december 1974, die van toepassing zijn in het gemeen recht. De omstandigheid dat die bepaling de enkele sector van de krijgsmacht beoogt is discriminerend. De saisine van de Raad van State uitstellen door middel van een willig beroep is des te minder verantwoord daar de betwiste administratieve akte evenwel uitvoerbaar blijft. Daaruit volgt dat de benadeelde vakorganisatie de gevolgen daarvan moet ondergaan zonder zelfs van meet af aan bij de Raad van State de schorsing te kunnen vorderen alsmede voorlopige maatregelen in kort geding, hetzij gewoon, hetzij met het voordeel van de uiterst dringende noodzakelijkheid. Terwijl de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien in een schorsingsarrest binnen vijfenveertig dagen, zelfs in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid, heeft de bestreden wet, zo menen de verzoekende partijen, tot gevolg dat zij de verplichting oplegt de administratieve akte gedurende meer dan zestig dagen te ondergaan zonder de zaak voor de administratieve rechter te kunnen brengen.

A.3.2. Ten slotte wordt in een ander onderdeel van het middel geoordeeld dat dezelfde bepaling verder artikel 77, 8°, van de Grondwet schendt. De aangevochten bepaling wijzigd immers de gecoördineerde wetten op de Raad van State (voorwaarden van ontvankelijkheid en berekening van de termijnen), wat een bicamerale procedure vergde die, zo menen de verzoekende partijen, te dezen niet in acht is genomen.

Het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.4. Het syndicaal contentieux, zo menen de verzoekende partijen, vereist van nature een doeltreffend administratief kort geding. Een wetbepaling die de representativiteit, ja zelfs de erkenning, in gevaar brengt of de toekenning ervan verhindert, vormt een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. De verzoekende partijen menen dat de aangevochten bepaling moet worden geschorst wegens schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de Grondwet.

Het behoort ten slotte tot de vaste rechtspraak dat wegens het objectieve karakter van de beroepen, het ernstig nadeel niet noodzakelijkerwijze uitsluitend aan de verzoekers moet zijn berokkend. Zowel een vakorganisatie als haar vakbondsverantwoordelijken die de organisatie vertegenwoordigen en haar leden kunnen zich dus beroepen op het globale risico van een algemeen nadeel, dat de verschillende vormen van schade omvat waarmee elk van hen rechtstreeks wordt geconfronteerd.

Verder zijn de verzoekende partijen van mening dat rekening moet worden gehouden met de « voorgeschiedenis » van het beroep, en in het bijzonder met het feit dat zij sinds de wet van 21 april 1994 een vakbondsregeling hebben moeten ondergaan waarvan de onwettigheid en ongrondwettigheid volgens hen expliciet is bevestigd door de Raad van State en door het Arbitragehof. De nieuwe bepalingen ontzeggen hun opnieuw het statuut van representativiteit waaruit volgt dat zij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden.

Bovendien vertekent het belangrijkste prerogatief van een vakbondsrubriek in het intern tijdschrift, dat op kosten van de belastingbetaler aan alle militairen wordt toegezonden en door hen wordt gelezen, het resultaat van de telling en veroorzaakt het tevens een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Ten slotte moet het gevolg van het nieuwe artikel 10, § 3bis, eveneens in aanmerking worden genomen : het Arbitragehof dient die bepaling te schorsen om te waarborgen dat de verzoekende partijen zouden beschikken over een administratief kort geding in geval van geschil dat voortvloeit uit de toepassing van de vakbondswet.

- B -

De bestreden bepalingen

B.1. Het Hof moet de omvang van de vorderingen tot schorsing bepalen op basis van de inhoud van het verzoekschrift.

Aangezien de middelen ter staving van de vordering tot schorsing gericht zijn tegen de enkele artikelen 5, 10, § 3bis, 11, § 1, 12, eerste lid, 5°, en 14, 5°, 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, zoals respectievelijk gewijzigd voor artikel 5 door artikel 144 van de programmawet van 2 augustus 2002 en voor de andere artikelen door de wet van 16 januari 2003, beperkt het Hof, in het stadium van de vordering tot schorsing, zijn toetsing tot de voormelde bepalingen.

B.2.1. Artikel 5 van de voormelde wet van 11 juli 1978, zoals vervangen door artikel 144 van de programmawet van 2 augustus 2002, bepaalt :

« Wordt geacht representatief te zijn :

1° elke vakorganisatie erkend in de zin van artikel 12 die aangesloten is bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is;

2° de in de zin van artikel 12 erkende vakorganisatie, andere dan die bedoeld in 1°, waarvan het aantal bijdrageplichtige leden in actieve dienst ten minste 5 % bedraagt van het aantal militairen in actieve dienst in de krijgsmacht. »

B.2.2. Artikel 10, § 3bis, van dezelfde wet, zoals ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 16 januari 2003, bepaalt :

« § 3bis. Een vakorganisatie kan inzake een administratieve beslissing voortvloeiend uit de toepassing van deze wet slechts op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State indienen nadat het geschillencomité een advies heeft uitgebracht over dit geschil en de Minister van Landsverdediging zijn standpunt heeft kenbaar gemaakt.

Een vakorganisatie moet het geschil op straffe van verval bij de Minister van Landsverdediging aanhangig maken binnen een termijn van vijftien dagen volgend op de kennisgeving van de administratieve beslissing.

Indien binnen een termijn van zestig dagen na de aanhangigmaking bedoeld in het tweede lid, de Minister van Landsverdediging zijn standpunt niet heeft kenbaar gemaakt, begint de normale termijn te lopen voor het indienen van een beroep bij de Raad van State. »

B.2.3. Artikel 11, § 1, van dezelfde wet, zoals vervangen bij artikel 7 van de wet van 16 januari 2003, bepaalt :

« § 1. De Koning stelt de datum vast waarop de leden in werkelijke dienst van de verschillende erkende professionele vakorganisaties voor het eerst worden geteld. Om de vier jaar vanaf de datum van de eerste telling wordt nagegaan of de erkende professionele vakorganisaties voldoen aan de voorwaarde voor representativiteit, bepaald in artikel 5, 2°. De controle wordt uitgevoerd door een commissie.

Die commissie is samengesteld uit drie leden, die de Koning benoemt volgens de nadere regels die Hij bepaalt. De voorzitter ervan is een magistraat van de Rechterlijke Macht die doen blijken heeft van de kennis van beide landstalen.

De vakorganisaties bedoeld in het eerste lid leggen aan de commissie, op haar aanvraag, de nodige bewijsmiddelen voor.

Op aanvraag van de commissie moeten de militaire overheden de bijgewerkte lijst van het aan de bij deze wet ingestelde regeling onderworpen militair personeel bezorgen.

Voor de leden van de commissie en de personeelsleden die hen eventueel terzijde staan geldt de verplichting van het beroepsgeheim omtrent de inhoud van de, zowel door de vakorganisaties als door de militaire overheden, verstrekte inlichtingen.

Een afgevaardigde van de betrokken vakorganisatie mag bij iedere onderzoeksverrichting betreffende die vakorganisatie aanwezig zijn. »

B.2.4. Artikel 12 van dezelfde wet, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 16 januari 2003, bepaalt :

« Door de Koning worden erkend de vakorganisaties :

[...]

5° die, met uitzondering van de vakorganisaties aangesloten bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad :

a) uitsluitend de in artikel 1 bedoelde militairen en gewezen militairen als leden tellen;

b) op geen enkele wijze verbonden zijn met organisaties die andere belangen verdedigen dan die van de militairen of gewezen militairen, of van hun rechthebbenden, met uitzondering van de vakorganisaties van de Belgische politiediensten en van de openbare hulp- en veiligheidsdiensten en van de internationale verenigingen van vakorganisaties die de belangen

verdedigen van de buitenlandse militairen of gewezen militairen; de organisaties waarmee een band bestaat mogen door hun statuten, handelingen of programma geen inbreuk plegen op de principes van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; voornoemde organisaties worden geacht alle noodzakelijke documentatie ter beschikking te stellen van de Minister van Landsverdediging;

c) hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders gepubliceerd hebben in het *Belgisch Staatsblad*. »

B.2.5. Artikel 14, van dezelfde wet, zoals gewijzigd bij artikel 10 van de wet van 16 januari 2003, bepaalt :

« Behoudens in de gevallen die de Koning bepaalt, en onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen van het tuchtreglement, mogen de representatieve vakorganisaties :

[...]

5° beschikken over een redactionele ruimte in de periodieke interne informatieorganen die de Minister van Landsverdediging bepaalt, overeenkomstig de technische voorschriften die hij bepaalt. De voorgestelde tekst mag alleen worden geweigerd indien hij een misdrijf of een tuchtvergriep uitmaakt of daartoe aanzet, indien hij de waardigheid van personen, instellingen of andere erkende vakorganisaties in het gedrang brengt of indien hij feiten bevat waaraan de bevoegde overheid vooraf een geheim karakter heeft toegekend. »

De grondvoorwaarden van de schorsing

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.4. De verzoekende partijen doen in de eerste plaats gelden dat de bestreden bepalingen waarvan zij de schorsing vorderen de representativiteit en zelfs de erkenning in gevaar brengen of de toekenning ervan verhinderen wat, volgens hen, op zich een risico van moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou vormen. Zij zijn voorts van oordeel dat het ernstig nadeel niet noodzakelijkerwijze exclusief dient berokkend te zijn aan de verzoekende partijen, zodat zowel een vakorganisatie als haar vakbondsverantwoordelijke zich kunnen beroepen op een risico van algemeen nadeel dat alle schade omvat die voortvloeit uit de toepassing van de bestreden bepalingen. Hieromtrent zijn zij van mening dat, teneinde het ernstig nadeel te beoordelen, rekening moet worden gehouden met de voorgeschiedenis, in het bijzonder met de verschillende arresten en adviezen van de Raad van State waarin de onwettigheid zou zijn aangeklaagd van de vakbondsregeling die is vastgesteld bij de wet van 21 april 1994. Zij zijn van mening dat de bestreden bepalingen, met name artikel 11, § 1, dat toestaat dat op korte termijn een telling van de leden van de vakorganisaties wordt georganiseerd, tot gevolg zullen hebben dat hun representativiteit in de zin van artikel 5 van dezelfde wet ernstig wordt gehypothekeerd. Bovendien zou, volgens de verzoekende partijen, het feit dat de verzoekende vakorganisatie geen toegang zal hebben tot een redactionele ruimte in de periodieke interne informatieorganen een nefast gevolg hebben voor het resultaat van de telling en zou het ook een risico van moeilijk te herstellen nadeel veroorzaken. Ten slotte zou de weerslag van het nieuwe artikel 10, § 3bis, waarbij een willig beroep wordt georganiseerd bij het geschillencomité, alvorens een beroep te kunnen instellen bij de Raad van State, tot gevolg hebben dat de instelling van dat beroep ondoordacht wordt vertraagd en in het bijzonder dat het administratief kort geding ondoeltreffend wordt gemaakt.

B.5.1. Krachtens artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof moeten de verzoekende partijen die de schorsing vorderen, om aan de tweede vereiste van artikel 20, 1°, van die wet te voldoen, in hun verzoekschrift concrete feiten uiteenzetten die voldoende bewijzen dat de toepassing van de bestreden norm, op de datum van inwerkingtreding ervan, hun een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel zou kunnen berokkenen.

B.5.2. Het nadeel dat erin bestaat dat de verzoekende vakorganisatie niet beschouwd zou worden als een representatieve vakbond wegens een telling van leden « die op korte termijn

wordt overwogen », alsmede het nadeel dat erin bestaat dat diezelfde vakbond geen toegang zou hebben tot een « redactionele ruimte » volgen uit eenvoudige verklaringen vanwege de verzoekende partijen te zijn, die door geen enkel concreet element worden gestaafd.

B.5.3. Het willig beroep dat moet worden ingesteld voor het geschillencomité, alvorens een beroep te kunnen instellen voor de Raad van State, verhindert de verzoekende vakorganisatie geenszins om een beroep tot schorsing in te stellen voor de Raad van State, zodra het willig beroep is uitgeoefend. Het aangevoerde nadeel kan niet als ernstig, in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, worden aangezien.

B.6. De verzoekende partijen hebben niet aangetoond dat de onmiddellijke toepassing van de aangevochten bepalingen hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel dreigt te berokkenen.

Hun vordering tot schorsing voldoet niet aan de tweede voorwaarde bedoeld in artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 mei 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior