

Rolnummer 6775
Arrest nr. 10/2019 van 23 januari 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 28 april 2017 « tot oprichting van het ‘ War Heritage Institute ’ en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie », ingesteld door Paul Dubrunfaut.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 november 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 november 2017, heeft Paul Dubrunfaut, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Verdussen, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 28 april 2017 « tot oprichting van het ‘ War Heritage Institute ’ en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 mei 2017).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 oktober 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 november 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 november 2018 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoekende partij doet gelden dat zij sinds bijna 30 jaar werkzaam is in het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis (hierna : het KLM), waarin zij het ambt van conservator-titularis van de collecties draagbare vuurwapens bekleedt. Op het ogenblik van de aanneming van de bestreden wet was de verzoekende partij ook de oudste in dienstjaren van de conservators en werkend lid van de wetenschappelijke raad.

A.1.2. De verzoekende partij is van mening dat haar belang rechtstreeks is verbonden met de verdwijning van het KLM, in zoverre dat museum, met zijn internationale faam, voortaan zal zijn opgenomen in een groot institutioneel geheel waarin het zijn identiteit en zijn legitimiteit zal verliezen.

A.1.3. Zij voert ook aan dat het patrimonium van het KLM bedreigd is.

De collecties dreigen verspreid te raken wegens publiek-private samenwerking die zal kunnen worden ingevoerd ingevolge de integratie van het KLM in het « War Heritage Institute ». Bovendien heeft de

verplaatsing van de collecties naar het grondgebied van het Nederlandse taalgebied tot gevolg dat het Vlaamse decreet van 24 januari 2003 « houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang » van toepassing wordt. Dat decreet biedt de Vlaamse Gemeenschap de mogelijkheid topstukken, waaronder collecties van het KLM, op haar grondgebied te blokkeren.

A.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij door allereerst te onderstrepen dat de administratieve situatie van die partij onveranderd blijft na de opnemings van het KLM in het nieuwe « War Heritage Institute ». Het verlies van de hoedanigheid van lid van de wetenschappelijke raad maakt het haar evenmin mogelijk te doen blijken van een belang, aangezien zij die functie zonder officiële benoeming heeft uitgeoefend.

A.2.2. De Ministerraad betoogt ook dat de vrees voor het verlies van de internationale reputatie van het KLM niet gegrond is, aangezien de doelstelling van de bestreden wet integendeel erin bestaat haar te versterken. De vrees voor de ontmanteling van de collecties is evenmin gegrond, aangezien het eventueel opzetten van publiek-private samenwerking op zich niet tot enig bezwaar leidt. In elk geval doet de verzoekende partij geen persoonlijk belang, onderscheiden van het algemeen belang, gelden.

A.2.3. De nieuwe benaming van het KLM, die zelfs niet effectief is, raakt de situatie van de verzoekende partij niet.

A.2.4. De Ministerraad onderstreept dat de eventuele moeilijkheden die te maken hebben met de toepassing van gemeenschapsdecreten ter bescherming van culturele goederen die zich op het betrokken grondgebied bevinden, niet het gevolg zijn van de bestreden wet.

A.2.5. Tot slot preciseert hij dat hoewel het beroep strekt tot de vernietiging van heel de bestreden wet, het niet de artikelen 24 tot 32, 33, 1°, 34, 35, 37 en 38 ervan betreft.

A.3. De verzoekende partij antwoordt dat een moreel belang op zich alleen het instellen van een beroep tot vernietiging kan verantwoorden. Te dezen, echter, beschikt zij over een belang dat meer is dan een louter moreel belang. Haar belang heeft te maken met de sterke institutionele band die haar aan het KLM bindt, dat gedoemd is te verdwijnen en waarin zij belangrijke wetenschappelijke functies heeft vervuld.

De verzoekende partij legt voorts de nadruk op de nefaste gevolgen van de integratie van het KLM in een parastatale instelling van type B. Een deel van de activiteiten van het museum zullen kunnen worden geprivatiseerd. De stukken van het museum zullen aan hun vroegere bestemming kunnen worden onttrokken bij eenvoudige beslissing van de organen van de instelling.

Zij wijst eveneens erop dat de verdwijning van het KLM en de integratie ervan in een groot institutioneel geheel de uitoefening van haar ambt van conservator rechtstreeks en ongunstig kunnen raken.

Tot slot preciseert zij dat het beroep niet kan worden beperkt tot sommige bepalingen van de bestreden wet, rekening houdend met de bestaande onlosmakelijke band tussen die bepalingen.

A.4.1. De Ministerraad repliceert dat de verzoekende partij noch een materieel belang, noch een moreel belang doet gelden. De verzoekende partij voert veeleer abstracte algemene beschouwingen aan, zonder concreet aan te tonen in welk opzicht de bestreden wet haar beroepssituatie ongunstig zou raken. Het KLM is in de feiten trouwens niet verdwenen.

Bovendien is het arrest van het Hof nr. 5/94 van 20 januari 1994 dat door de verzoekende partij wordt aangevoerd, niet relevant. De bijzondere situatie waarin één van de verzoekende partijen in die zaak zich bevond, verschilt van die waarin zich de verzoekende partij bevindt. Hetzelfde geldt voor de arresten van het Hof nrs. 149/2007 en 180/2008.

A.4.2. Volgens de Ministerraad baseert de verzoekende partij zich op een zuiver subjectieve visie op de draagwijdte van de bestreden wet, zowel wat betreft de mogelijkheid om publiek-private samenwerking op te zetten als wat betreft het overbrengen van de collecties van het KLM naar een buiten het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gelegen bestemming.

A.4.3. Tot slot preciseert hij dat het vermeende onlosmakelijke karakter van de bepalingen van de bestreden wet niet kan worden afgeleid uit het advies dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State werd uitgebracht.

- B -

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de wet van 28 april 2017 « tot oprichting van het ‘ War Heritage Institute ’ en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie » (hierna : de bestreden wet).

B.2.1. Artikel 3, § 1, van de bestreden wet bepaalt :

« Er wordt een instelling van publiekrecht opgericht, onder voogdij van de minister bevoegd voor Defensie, genaamd ‘ War Heritage Institute ’, [...] ».

Krachtens artikel 3, § 2, van de bestreden wet integreert het « War Heritage Institute » de diensten (1) van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, belast met het doorgeven van de herinnering, met de communicatie en met de diensten bedoeld in artikel 32, § 4, van de bestreden wet, (2) van het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis (hierna : KLM), (3) van het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en (4) van de Historische Pool van Defensie.

Artikel 4, §§ 1 en 2, van de bestreden wet bepaalt :

« § 1. De instelling heeft tot doel het uitwerken en het uitvoeren van het beleid inzake het beheer van het roerend, onroerend en immaterieel erfgoed van de gewapende conflicten op Belgisch grondgebied en van de gewapende conflicten waarbij Belgen in het buitenland waren betrokken, en het voorstellen van de geschiedenis en de herinnering van deze conflicten in een militaire, politieke, technologische, economische, sociale en culturele context, zowel op Europees als op internationaal niveau, op een wijze die de waarden van een democratische samenleving integreert en die bijdraagt aan de uitstraling van België.

§ 2. Hiervoor wordt de instelling belast met :

1° het beheer, de verwerving, de bewaring en de restauratie van verzamelingen objecten, documenten en immateriële getuigenissen in verband met het doel van de instelling;

2° het beheer van eigen sites, en het organiseren en coördineren van een netwerk van militair-historische sites, bestaande uit :

- eigen sites : sites en collecties die eigendom zijn van de federale Staat en die worden beheerd door de instelling, waaronder een centrale site gevestigd in Brussel, de site van het Jubelpark, die een globale, nationale en internationale coherente visie voorstelt op de geschiedenis van en de herinnering aan de gewapende conflicten op Belgisch grondgebied of de conflicten waarbij Belgen waren betrokken;

- sites in concessie : sites en collecties die eigendom zijn van de federale Staat en middels een beheersovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst aan een derde partij, die instaat voor de uitbouw en exploitatie ervan, in concessie worden gegeven;

- geassocieerde sites : zelfstandige sites met nationale of internationale uitstraling die een complementair verhaal brengen, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van de site van het Jubelpark, en die bij een verenigd netwerk van erfgoed sites zullen aansluiten in de erfgoedraad zoals bedoeld in artikel 12;

3° de ontwikkeling van een gevarieerde, creatieve en stimulerende publieks- en erfgoedwerking, om het publiek een bijzondere en verrijkende ervaring te kunnen bieden op het vlak van de geschiedenis van de gewapende conflicten en om de toegang voor het publiek tot de collecties te bevorderen door middel van tentoonstellingen of andere kanalen;

4° het doorgeven van de strijdende herinnering en de herinnering van de burgerlijke en militaire slachtoffers van de gewapende conflicten waarbij Belgen werden ingezet, evenals de ervaring van de gewapende conflicten in al hun vormen;

5° het wetenschappelijk onderzoek en het stimuleren van het wetenschappelijk onderzoek in verband met alle elementen die in dit artikel worden opgesomd.

Door haar centrale rol in het netwerk van militair-historische sites wordt de in het eerste lid, 2°, eerste gedachtestreepje, bedoelde site van het Jubelpark door de instelling zelf beheerd, maar voor onder andere haar inrichting en exploitatie kan met derden samengewerkt worden.

De procedure tot erkenning van de in het eerste lid, 2°, derde gedachtestreepje, bedoelde geassocieerde sites die kunnen toetreden tot het netwerk zal door de Koning worden bepaald.

In de context van de in het eerste lid, 4°, bedoelde opdracht verzekert de instelling het toezicht op het onderhoud van de militaire begraafplaatsen, van de ereperken, van de ereperken der gefusilleerden en van de nationale gedenktekens die eigendom zijn van de federale Staat en kan deze gebruiken in het kader van haar herinneringswerk en er vaderlandslievende of herinneringsgerichte evenementen organiseren. Tot slot kan de instelling steun verlenen aan de vaderlandslievende verenigingen ».

De artikelen 5 tot 12 hebben betrekking op de interne organisatie van het « War Heritage Institute ». In artikel 5 worden de verschillende organen van de instelling opgesomd, waarvan de bevoegdheden en de werking in de daaropvolgende artikelen worden bepaald. Zo heeft artikel 6 betrekking op de raad van bestuur; artikel 7 betreft de directeur-generaal en de adjunct-directeur-generaal; artikel 8 regelt het directiecomité; artikel 9 heeft betrekking op de wetenschappelijke raad; artikel 10 betreft de wetenschappelijke jury; artikel 11 heeft betrekking op de adviescommissie verwervingen en artikel 12 betreft de erfgoedraad.

Artikel 20 van de bestreden wet bepaalt :

« Alle voorwerpen en documenten uit eender welke collectie die deel uitmaakt van de inventarissen van het KLM, het IV-NIOOO en het NGFB worden geacht eigendom te zijn van de federale Staat die deze ter beschikking stelt van de instelling voor de verwezenlijking van haar doel. [...] ».

Artikel 33 van de bestreden wet wijzigt artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, teneinde het « War Heritage Institute » op te nemen in de lijst van instellingen van openbaar nut van categorie B.

Artikel 36 van de bestreden wet heft artikel 95 van de programmawet van 30 december 2001 op, dat vóór de opheffing ervan bepaalde :

« Het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, wetenschappelijke instelling van de Staat, afhankelijk van de minister van Landsverdediging, vormt een Staatsdienst met afzonderlijk beheer zoals bepaald in artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit gecoördineerd op 17 juli 1991 ».

B.2.2. De overdracht van het personeel naar het « War Heritage Institute » wordt geregeld bij artikel 23 van de bestreden wet.

De paragrafen 3 tot 6 van dat artikel bepalen :

« § 3. De personeelsleden van het IV-NIOOO die met toepassing van artikel 32 overgaan naar de instelling en de personeelsleden van het NGFB, het KLM en de HPD die zullen tewerkgesteld worden bij de instelling, uitgezonderd deze bedoeld in paragraaf 4, worden ambtshalve overgedragen naar de instelling op de dag van inwerkingtreding van deze wet.

Hetzelfde geldt voor de personeelsleden die tijdelijk afwezig zijn en voor de personeelsleden die aangeworven werden vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet voor een indiensttreding na deze datum.

§ 4. De personeelsleden van het IV-NIOOO die met toepassing van artikel 32 overgaan naar de instelling en de personeelsleden van het NGFB, het KLM en de HPD die met een arbeidsovereenkomst in dienst zijn, genieten louter door de ondertekening van een aanhangsel aan hun arbeidsovereenkomst, dezelfde arbeidsovereenkomst bij de instelling waarnaar ze worden overgedragen.

§ 5. De in dit artikel bedoelde personeelsoverdrachten vormen geen nieuwe benoemingen.

§ 6. De overgedragen personeelsleden behouden :

- hun hoedanigheid, graad of klasse;
- hun administratieve en geldelijke anciënniteit;
- hun bezoldiging, voor zover deze gunstiger is;
- hun toelagen, vergoedingen of premies, voor zover de toekenningsvoorwaarden daarvoor vervuld blijven;
- hun evaluatie;
- hun jaarlijks verlofkrediet en ziektekrediet ».

B.2.3. Bij een koninklijk besluit van 20 juni 2017 wordt het personeel van het KLM overgedragen naar het « War Heritage Institute » en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Met betrekking tot de statutaire ambtenaren bepaalt artikel 2, § 2, van dat besluit :

« De ambtenaren werkzaam bij [...] het KLM [...] waarvan de namen vermeld zijn op respectievelijk lijst B, lijst C, lijst D en lijst E in bijlage bij dit besluit, worden ambtshalve benoemd bij het WHI met toepassing van de regels inzake ambtshalve mobiliteit hernomen in Hoofdstuk V van de wet [lees : het koninklijk besluit] van 15 januari 2007 betreffende de mobiliteit van de statutaire ambtenaren in het federaal administratief openbaar ambt ».

De verzoekende partij komt voor in de lijst C, met als opschrift « personeelsleden van het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis ambtshalve overgedragen naar het War Heritage Institute vanaf 1 mei 2017 », die als bijlage is opgenomen bij hetzelfde koninklijk besluit van 20 juni 2017.

B.2.4. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen vervangt het KLM door het « War Heritage Institute » in de lijst van de federale wetenschappelijke instellingen :

« In artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 9 april 2007, worden de woorden ‘ het Koninklijk Museum van het Leger en van Krijgsgeschiedenis ’ vervangen door de woorden ‘ War Heritage Institute ’ ».

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.4.1. De verzoekende partij is ambtenaar bij het KLM, waarvan de diensten, bij artikel 3, § 2, van de bestreden wet, zijn geïntegreerd in het « War Heritage Institute », opgericht bij artikel 3, § 1, van dezelfde wet. Zij bekleedt er de functie van conservator-titularis van de collecties draagbare vuurwapens.

De verzoekende partij is van mening dat zij van een persoonlijk en rechtstreeks belang doet blijken om de vernietiging te vorderen, aangezien de diensten van het KLM in de nieuwe instelling van openbaar nut van categorie B worden geïntegreerd.

B.4.2. Zelfs indien de integratie van de diensten van het KLM in het « War Heritage Institute » de persoonlijke situatie van de verzoekende partij rechtstreeks zou raken, wordt niet aangetoond in welk opzicht die situatie ongunstig zou worden geraakt. De overdracht van de verzoekende partij van het KLM naar het « War Heritage Institute » heeft immers noch haar administratieve situatie, noch haar geldelijke situatie gewijzigd, zoals blijkt uit B.2.2. De verzoekende partij zet evenmin uiteen in welk opzicht de uitoefening van haar ambt van conservator concreet zou worden gewijzigd. Tot slot blijkt niet dat het feit dat de verzoekende partij niet langer de functie van lid van de wetenschappelijke raad uitoefent, functie die zij voordien uitoefende zonder officiële benoeming teneinde een vacante en niet-ingevulde plaats te bekleden, het gevolg zou zijn van de bepalingen van de bestreden wet.

B.4.3. Zelfs indien de door de verzoekende partij uitgedrukte vrees voor het verlies van de identiteit en van de internationale reputatie van het KLM, alsook voor de ontmanteling van de collecties ervan, gegrond zou zijn, kan die vrees voor de verzoekende partij geen persoonlijk belang doen ontstaan, aangezien die de uitdrukking is van een belang dat niet kan worden onderscheiden van het algemeen belang. Zulk een belang aanvaarden om voor het Hof op te treden zou neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*, wat de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.4.4. Tot slot kan het feit dat de verzoekende partij de bestreden wet afkeurt op grond van een eigen appreciatie, niet worden aangehouden ter verantwoording van het vereiste belang.

B.5. De verzoekende partij doet dus niet blijken van het rechtens vereiste belang. Haar beroep is niet-ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 januari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût