

Rolnummer 776
Arrest nr. 86/94 van 1 december 1994

A R R E S T

In zake : de vordering tot gedeeltelijke schorsing van de wet van 21 april 1994 tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht en 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, ingesteld door de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten en J.-M. Carion.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

*

*

I. Onderwerp van de vordering

De Algemene Centrale der Militaire Syndikaten, die keuze van woonplaats heeft gedaan te Schoten, Klamperdreef 7, en Jean-Michel Carion, wonende te Sombrefte, rue Potriau 17, hebben bij op 4 oktober 1994 ter post aangetekende brief een beroep tot gedeeltelijke schorsing ingesteld van de wet van 21 april 1994 tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht en 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 (*Belgisch Staatsblad* van 20 mei 1994).

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de gedeeltelijke vernietiging van dezelfde norm.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 5 oktober 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 13 oktober 1994 delegeert het Hof aan de rechters-verslaggevers de bevoegdheid om aan de Minister van Landsverdediging de voor het onderzoek van de zaak noodzakelijke vragen te stellen.

Van die vragen is kennisgegeven aan de Minister van Landsverdediging en aan de verzoekende partijen bij op 14 oktober 1994 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 18 oktober 1994 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 10 november 1994 en gezegd dat de in artikel 76, § 4, van de organieke wet vermelde autoriteiten hun eventuele opmerkingen kunnen laten kennen in een uiterlijk op 3 november 1994 in te dienen memorie waarvan ze binnen dezelfde termijn een kopie laten toekomen aan de verzoekende partijen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de voormelde autoriteiten evenals aan verzoekers bij op 18 oktober 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 1994 :

- zijn verschenen :

. Ph. Vande Casteele, voor de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten;

. J.-M. Carion, voor de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten en in eigen naam;

. luitenant-kolonel J. Govaerts en commandant R. Gerids, voor de Minis terraad;

. hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;

- zijn Ph. Vande Castele, J.-M. Carion en J. Govaerts gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

1. De bestreden bepalingen wijzigen of vervangen een aantal bepalingen 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. Bij die wet wordt een onderhandelingscomité opgericht. Daarin wordt tussen de overheid en de in de wet vernoemde syndicale organisaties onderhandeld over een aantal in de wet omschreven aangelegenheden die de militairen aanbelangen.

2. Artikel 1, § 2, van de voornoemde wet van 11 juli 1978, zoals vervangen door artikel 2 van de wet van 21 april 1994, dat nog niet in werking is getreden, bepaalt :

« De militairen mogen zich aansluiten hetzij bij een professionele syndicale organisatie van militairen, hetzij bij een syndicale organisatie die is aangesloten bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde syndicale organisatie.

Voor de toepassing van deze wet worden deze al dan niet professionele syndicale organisaties hierna 'de syndicale organisaties' genoemd. »

De verzoekers vorderen de vernietiging en de schorsing, in het eerste lid, van de woorden « hetzij » en « hetzij bij een syndicale organisatie die is aangesloten bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde syndicale organisatie » en, in het tweede lid, van de woorden « al dan niet ».

3. Het nog niet in werking getreden artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 11 juli 1978, zoals vervangen door artikel 5 van de wet van 21 april 1994, bepaalt met betrekking tot de afvaardiging van de representatieve syndicale organisaties in het onderhandelingscomité van het militair personeel, het volgende :

« De afvaardiging van de representatieve syndicale organisaties omvat de mandatarissen van iedere representatieve syndicale organisatie, van wie de helft militairen moeten zijn. »

De verzoekers vorderen de vernietiging en de schorsing van de woorden « van » en « de helft ».

4. Artikel 5 van de voornoemde wet van 11 juli 1978 bepaalde vóór zijn wijziging bij artikel 6 van de wet van 21 april 1994 wat volgt :

« Wordt geacht representatief te zijn om te zetelen in het onderhandelingscomité dat bij artikel 3 is bedoeld :

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

2° de in de zin van artikel 12 erkende syndicale organisatie die het grootste aantal bijdrageplichtige leden in actieve dienst telt onder de andere syndicale organisaties dan die bedoeld in 1° en waarvan dit aantal leden ten minste 10 pct. van het geheel van het in artikel 1 bedoelde personeel vertegenwoordigt. »

Artikel 6 van de wet van 21 april 1994 brengt in dat artikel de volgende wijzigingen aan :

« 1° de woorden ' dat bij artikel 3 is bedoeld ' worden geschrapt;

2° in 2° vervallen de woorden ' en waarvan dit aantal leden ten minste 10 % van het geheel van het in artikel 1 bedoelde personeel vertegenwoordigt '. »

Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 augustus 1994 tot oprichting van de controlecommissie,

bedoeld in artikel 11 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, wordt artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 in werking gesteld, wat de erkende professionele syndicale organisaties betreft, de dag waarop dat besluit in werking treedt, - dit is op 23 september 1994 - en, wat de overige syndicale organisaties betreft, de dag waarop de naam van de enige representatieve professionele syndicale organisatie in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt met toepassing van artikel 17, derde lid, van de wet.

De verzoekers vorderen de vernietiging en de schorsing van de woorden « 1° elke syndicale organisatie erkend in de zin van artikel 12 die aangesloten is bij een syndicale organisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is » en de woorden « 2° » en « onder de andere syndicale organisaties dan die bedoeld in 1° ».

5. Artikel 11, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 11 juli 1978, zoals gewijzigd bij artikel 12 van de wet van 21 april 1994, bepaalt :

« De Koning stelt de datum vast waarop de leden in actieve dienst van de verschillende erkende professionele syndicale organisaties voor het eerst worden geteld. Om de zes jaar vanaf de datum van de eerste telling kan een erkende professionele syndicale organisatie vragen dat zij als representatieve syndicale organisatie wordt erkend. In dat geval gaat een commissie na of zij voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 5, 2°. »

Dat artikel werd in werking gesteld door artikel 1, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 11 augustus 1994, doch « enkel wat de eerste telling betreft ».

De verzoekers vorderen de vernietiging en de schorsing van het woord « professionele » dat zowel in de eerste als in de tweede zin van de bestreden bepaling voorkomt, alsmede de vernietiging en de schorsing van de vermelding « 2° » die voorkomt in de laatste zin van die bepaling.

6. Artikel 12, eerste lid, van de wet van 11 juli 1978, zoals vervangen door het nog niet in werking getreden artikel 13 van de wet van 21 april 1994, bepaalt :

« Door de Koning worden erkend de syndicale organisaties :

1° (...)

2° (...)

3° (...)

4° (...)

5° die, met uitzondering van de syndicale organisaties aangesloten bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad :

- uitsluitend de in artikel 1 bedoelde militairen en gewezen militairen als leden groeperen;
- in geen enkele vorm verbonden zijn met organisaties die andere belangen verdedigen dan die van de militairen of de gewezen militairen of hun rechthebbenden;
- hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders gepubliceerd hebben in het *Belgisch Staatsblad*. »

De verzoekers vorderen de vernietiging en de schorsing van de woorden « met uitzondering van de syndicale organisaties aangesloten bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad ».

IV. In rechte

- A -

Verzoekschrift

A.1.1. De Algemene Centrale der Militaire Syndikaten (A.C.M.S.), die de belangenbehartiging van de

militairen nastreeft en wettelijk is erkend, kan voor het Hof optreden ter verwezenlijking van haar statutaire doeleinden. Zelfs mocht men de A.C.M.S. beschouwen als een zuiver feitelijke vereniging, dan nog mag ze optreden ter bescherming van haar prerogatieven, die door de bestreden bepalingen worden aangetast.

Vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, mogen immers in rechte treden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke juridische entiteiten zijn erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken zijn bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf van hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn. In zoverre zij in rechte treden ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg hebben dat hun prerogatieven worden beperkt, dienen ze te worden gelijkgesteld met personen.

De A.C.M.S. en de militairen halen voordeel uit de gevraagde vernietiging daar de voorkeursbehandeling voor de syndicale organisaties die in de Nationale Arbeidsraad zijn vertegenwoordigd zou verdwijnen en de wetgever het systeem van de vertegenwoordiging van de syndicale organisaties in het onderhandelingscomité opnieuw zou moeten onderzoeken.

A.1.2. Het functioneel belang van verzoeker Carion kan, gelet op zijn hoedanigheid van militair en permanent afgevaardigde, niet worden betwist. Tevens heeft hij, om dezelfde redenen als de A.C.M.S., er belang bij een systeem waarbij het vrijheidsrecht, het verenigingsrecht en het gelijkheidsrecht worden geschonden, te betwisten.

A.1.3. Het beroep is *ratione temporis* ontvankelijk daar het gaat om bepalingen die door de bestreden wet deels worden gewijzigd, deels worden herbevestigd en het nieuwe systeem, wat zijn gevolgen betreft, nog meer discriminatie inhoudt. De wetgever heeft het probleem van de representativiteit van de syndicale organisaties aan een nieuw onderzoek onderworpen en de vroegere discriminerende regeling behouden.

A.1.4. De redenering dat verzoekers geen belang zouden hebben bij de aanvechting van artikel 6 van de bestreden wet, dat artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 wijzigt, kan niet worden aangenomen. Die wijzigingen beïnvloeden immers niet de voorkeurspositie die de traditionele vakbonden genieten.

A.2.1. De bestreden bepalingen schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zich beschouwd en in samenhang met de artikelen 23, derde lid, 1^o, en 27 van de Grondwet, artikel 2 van het Verdrag van 9 juli 1948 betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, artikel 8 *juncto* artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, artikel 22 *juncto* artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 11 *juncto* artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 5 en 6 van het Europees Sociaal Handvest, alsmede met de vrijheden van vereniging en vakvereniging.

Het voor de rijkswacht geldende systeem van syndicaal overleg, in het bijzonder de regeling met betrekking tot de erkenning en representativiteit, geldt niet voor de krijgsmacht, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, terwijl rijkswacht en krijgsmacht een aantal identieke kenmerken hebben waaruit voortvloeit dat ze eenzelfde syndicale regeling behoeven. Bovendien genieten de vakorganisaties die zijn aangesloten bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde syndicale organisatie, ten onrechte een aantal privileges, waardoor de syndicale rechten en het recht op vereniging van militairen die zich tot andere vakorganisaties willen richten, worden aangetast.

A.2.2. De Algemene Centrale der Militaire Syndikaten lijdt een moeilijk te herstellen ernstig nadeel omdat zij mogelijk geen deel zal uitmaken van het onderhandelingscomité waarin de overheid en de representatieve syndicale organisaties zitting hebben, terwijl de erkende syndicale organisaties die zijn aangesloten bij een syndicale organisatie die in de Nationale Arbeidsraad is vertegenwoordigd, daar automatisch deel van uitmaken. Dit brengt het risico met zich dat de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten haar leden niet meer naar behoren zal kunnen verdedigen, en dat die leden daardoor geneigd zullen zijn over te stappen naar de « politieke syndicaten », waardoor haar ledenaantal dreigt terug te lopen, zodat ze over minder financiële middelen zal beschikken.

Een louter vernietigingsarrest kan het uittreden van de leden niet ongedaan maken, evenmin als de onderbreking van de tot nu toe ingerichte dienstverlening. Bovendien zouden de reeds ingerichte overleg- en onderhandelingsprocedures - en de besluiten die daarop steunen - door een substantieel vormgebrek zijn aangetast.

Een moeilijk te herstellen ernstig nadeel spruit nog voort uit de erkenning van rechtswege van de

« politieke » syndicaten. Hierdoor mogen die syndicaten verbonden zijn met hun zuil, waarvan ze de volledige dienstverlening kunnen benutten, terwijl de omvang van de activiteiten van de andere syndicaten volledig afhangt van het nog niet bestaande syndicaal statuut.

A.2.3. Voor verzoeker J.-M. Carion is het opgelopen nadeel vooral van morele aard. Het gaat evenwel om een dermate zware schade dat ze door een vernietigingsarrest alleen zeker niet kan worden hersteld.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, moet de ontvankelijkheid van het beroep reeds bij het onderzoek van de vordering tot schorsing worden betrokken.

Ten aanzien van de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten

Ten aanzien van de procesbekwaamheid

B.2.1. Een professionele syndicale organisatie van militairen die een feitelijke vereniging is, heeft in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om bij het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen.

Anders is het wanneer zij optreedt in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als een afzonderlijke juridische entiteit is erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken is bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor haar betrokkenheid bij die werking in het geding zijn.

In zoverre zij in rechte treedt ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg hebben dat haar prerogatieven worden beperkt, moet de verzoekende partij voor de toepassing van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met een persoon worden gelijkgesteld.

Nu de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten bij koninklijk besluit van 27 februari 1985 (*Belgisch Staatsblad* van 20 maart 1985) is erkend en zitting heeft in de alsnog bestaande Commissie van Advies voor het Militair Personeel (artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 oktober 1964, zoals gewijzigd bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 6 december 1993, *Belgisch Staatsblad* van 11 december 1993), kan zij in rechte treden ter vernietiging van de bestreden bepalingen die haar betrokkenheid bij de overheidsdiensten regelen of er een rechtstreekse weerslag op hebben.

Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, blijkt niet dat het beroep tot vernietiging - en dus de vordering tot schorsing - van de verzoekende partij Algemene Centrale der Militaire Syndikaten wegens gebrek aan bekwaamheid als niet-ontvankelijk moet worden aangezien.

Ten aanzien van de procesvertegenwoordiging

B.2.2. Het verzoekschrift is namens de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten door

Ph. Vande Casteele en J.-M. Carion ingediend en ondertekend.

Krachtens artikel 19 van de statuten van de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1994, is alleen het Uitvoerend Bureau bevoegd om in naam en voor rekening van die organisatie in rechte te treden en legt het in het bijzonder « alle documenten voor en leidt alle procedures in bij de hoven en rechtbanken, het Arbitragehof, de Raad van State en de administratieve en de rechtscolleges » (in het Frans «des juridictions et collèges administratifs »).

Wanneer een feitelijke vereniging in rechte vermag te treden ter verdediging van haar rol bij de werking van de overheidsdiensten, moet zij de eigen statuten naleven met betrekking tot de vraag wie moet optreden om de feitelijke vereniging in rechte te vertegenwoordigen.

De statuten van de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten - waarbinnen sectoren bestaan die ieder van hen een verschillende personeelscategorie (vrijwilligers, onderofficieren en officieren) vertegenwoordigen en die als zodanig in het Uitvoerend Bureau zitting hebben - voorzien niet in de mogelijkheid van delegatie van de procesvertegenwoordiging.

Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, blijkt dat het beroep tot vernietiging van de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten - en dus de vordering tot schorsing - wegens gebrek aan hoedanigheid van Ph. Vande Casteele en J.-M. Carion om de Algemene Centrale der Militaire Syndikaten in rechte te vertegenwoordigen, onontvankelijk moet worden geacht.

Ten aanzien van J.-M. Carion

B.3. In de huidige stand van de rechtspleging blijkt niet dat J.-M. Carion niet zou doen blijken van het vereiste belang.

Ten aanzien van de vordering tot schorsing

Ten aanzien van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989

B.4. 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 moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.5. Verzoeker J.-M. Carion voert aan : « het opgelopen moeilijk te herstellen ernstig nadeel (is) vooral van morele aard ».

Buiten beschouwing latend of een nadeel dat vooral van morele aard is kan worden gekwalificeerd als « een moeilijk te herstellen ernstig nadeel » in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, stelt het Hof vast dat verzoeker J.-M. Carion geen feitelijk gegeven aanhaalt dat het bestaan van een zodanig nadeel met enige nauwkeurigheid kan aantonen, en nog minder, de ernst ervan of de moeilijkheid om het te herstellen.

B.6. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat één van de twee voorwaarden die bij artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 zijn vereist, niet is vervuld. De vordering tot schorsing dient derhalve te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 1 december 1994, door de voormelde zetel, waarin rechter L.P. Suetens voor de uitspraak is vervangen door rechter G. De Baets, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève