

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 253.628 van 3 mei 2022  
in de zaak A. 230.691/IX-9707**

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

                     tegen :

                     de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van  
                     Defensie

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 8 mei 2020, strekt tot de  
nietigverklaring van het model B houdende de beslissing van de korpscommandant  
van 8 januari 2020 om het dossier van adjudant A.R. te verzenden naar het  
directoraat-generaal *Human Resources* met voorstel tot het opleggen van een  
statutaire maatregel van disciplinaire aard.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                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 verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2022.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend 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*

3.1. De verzoekende partij is een door de overheid erkende en representatieve vakorganisatie met toepassing van artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel’.

3.2. Op 19 juli 2018 wordt in de Koninklijke School voor Onderofficieren te Sint-Truiden (hierna: KSOO), adjudant T.P. gehoord in het kader van een tuchtprocedure, waarbij hij wordt bijgestaan door adjudant A.R., syndicaal afgevaardigde van de verzoekende partij.

Adjudant T.P. zou een amoureuze relatie onderhouden hebben met een kandidaat-onderofficier van de KSOO. Een andere kandidaat-onderofficier A.F. heeft als getuige aan de korpscommandant van de KSOO het bestaan van deze relatie bevestigd.

In het kader van deze tuchtprocedure stelt adjudant A.R. de geloofwaardigheid van getuige A.F. in vraag omwille van een veiligheidsincident. De korpscommandant van de KSOO heeft hierover gesteld dat A.F. hiervoor gestraft is geweest.

3.3. Op 20 juli 2018 stuurt adjudant A.R. een e-mail naar de korpscommandant KSOO waarin hij meedeelt dat het veiligheidsincident waarover zij samen hadden gesproken, geen aanleiding heeft gegeven tot een disciplinaire procedure lastens kandidaat-onderofficier A.F., niettegenstaande de korpscommandant KSOO had verklaard dat A.F. voor dit incident was gestraft. Ook drukt adjudant A.R. zijn verwondering uit dat majoor A. de straffen van adjudant T.P. op het tuchtblad van T.P. heeft vermeld, terwijl betrokkene beroep heeft ingesteld en de korpscommandant KSOO in hoger beroep heeft besloten de twee tuchtprocedures te annuleren.

Als bijlage bij die e-mail wordt onder meer een uitprint van een screenshot van het blanco tuchtblad van A.F., afkomstig uit het systeem ‘*Harmony*’ bij het directoraat-generaal *Human Resources* (hierna: het DGHR) gevoegd.

Naar aanleiding van deze e-mail dient A.F. klacht in bij de dienst Gespecialiseerde Gerechtelijke Opdrachten in Militair Milieu van de federale gerechtelijke politie (hierna: de DJMM) wegens schending van de privacy.

3.4. Op 9 augustus 2019 beslist het parket van de procureur des konings Limburg de zaak te seponeren, met “verwijzing naar de korpschef voor

disciplinaire maatregelen – artikel 44 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht”.

Uit het onderzoek van de DJMM blijkt onder meer dat adjudant A.R. voor het laatst actief heeft ingelogd in ‘*Harmony*’ op 30 november 2016 en dat hij zijn informatie gekregen heeft via kanalen binnen het DGHR of via andere militairen die lid zijn van de verzoekende partij, zonder zijn bronnen kenbaar te willen maken.

3.5. Op 24 oktober 2019 besluit de korpscommandant van het Koningin Elisabeth Kwartier te Evere adjudant A.R. te convoceren in het kader van een tuchtrechtelijke procedure die het nemen van een statutaire maatregel tot gevolg kan hebben.

3.6. Op 14 november 2019 wordt adjudant A.R. gehoord door de korpscommandant.

3.7. Op 20 december 2019 ondertekent adjudant A.R. het verslag dat een gemotiveerd advies betreffende de ernst van de feiten bevat. Hij drukt de intentie uit om ten laatste op 6 januari 2020 een verweerschrift in te dienen, hetgeen hij op 2 januari 2020 ook doet.

3.8. Op 8 januari 2020 verzendt de korpscommandant, bij model B, het dossier van adjudant A.R. naar het DGHR, met het oog op het opstarten van een procedure die het nemen van een statutaire maatregel tot gevolg kan hebben.

Dat is de bestreden beslissing.

3.9. Op 3 september 2020 drukt de minister de intentie uit om aan adjudant A.R. een tijdelijke ambtsontheffing bij tuchtmaatregel op te leggen.

3.10. Met een brief van 12 oktober 2020 dient adjudant A.R. een verweerschrift in tegen de intentie om hem een tijdelijke ambtsontheffing bij tuchtmaatregel op te leggen.

3.11. Bij ministerieel besluit van 4 juni 2021 beslist de minister van Defensie om de statutaire maatregel van een inhouding op loon van 3% gedurende vijftien dagen op te leggen aan adjudant A.R.

3.12. Tegen dat ministerieel besluit van 4 juni 2021 stelt de verzoekende partij op 20 augustus 2021 een beroep tot nietigverklaring in bekend onder rolnummer A. 234.451/IX-9932. Adjudant A.R. stelt op 19 augustus 2021 een beroep tot nietigverklaring in bekend onder rolnummer A. 234.505/VIII-11784.

3.13. Nadat de verzoekende partij de zaak aanhangig heeft gemaakt bij het geschillencomité, adviseert dit comité in een met redenen omkleed advies dat vakbondsafgevaardigden, ondanks het beschermingsmechanisme, wel degelijk tuchtrechtelijk kunnen worden gestraft wanneer de overheid meent dat de uitoefening van hun prerogatieven onrechtmatig is. Daarnaast wordt gewezen op artikel 88 van 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’ dat in een specifiek sanctiestelsel voorziet in het geval een afgevaardigde informatie, documenten en gegevens bekendmaakt die een persoonlijk karakter hebben of waaraan een vertrouwelijk of geheim karakter werd verleend.

3.14. Met een brief van 13 september 2021 deelt de minister van Defensie aan de verzoekende partij mee dat de door adjudant A.R. gepleegde handelingen worden beschouwd als een onrechtmatige uitoefening van de vakbondsprerogatieven, maar dat aangezien de wetgever in een specifiek sanctiemechanisme heeft voorzien voor vakbondsafgevaardigden die informatie,

documenten of gegevens met persoonlijk karakter bekendmaken, het ministerieel besluit zal worden ingetrokken.

3.15. Bij besluit van de minister van Defensie van 30 september 2021 wordt het ministerieel besluit van 4 juni 2021 waarbij aan adjudant A.R. een inhouding op loon van 3% gedurende vijftien dagen wordt opgelegd, ingetrokken.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Exceptie*

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep onder meer *ratione materiae* onontvankelijk is, in essentie omdat de bestreden beslissing geen definitieve beslissing is waarbij een tuchtstraf wordt opgelegd. De bestreden beslissing is louter voorbereidend en niet griefhoudend. Zij wijzigd de rechtstoestand van de verzoekende partij niet. Bovendien staan er nog beroepsmogelijkheden open tegen de bestreden beslissing, waarvan adjudant A.R. trouwens gebruik heeft gemaakt.

5. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat huidige procedure handelt over de schending en de miskennis van de syndicale prerogatieven, doordat de verwerende partij de essentiële bescherming van de vakbondsafgevaardigden miskent en één van haar afgevaardigden onderwerpt aan de militaire hiërarchie en de tuchtregeling, dit in uitoefening van één van de meest essentiële taken van de vakbond.

De doorverwijzing naar het DGHR met voorstel om een statutaire maatregel op te leggen, is de eerste effectieve stap waarmee men de vakbondsafgevaardigde onderwerpt aan het militair hiërarchisch gezag en hem het voorwerp wil laten uitmaken van een procedure van een statutaire maatregel in het kader van de uitoefening van zijn syndicale prerogatieven. Die doorverwijzing is een rechtstreekse schending van artikel 15, § 3, van de wet van 11 juli 1978 ‘tot

regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel' (hierna: de syndicale wet).

Derhalve doet het niet ter zake dat de bestreden beslissing een voorbereidende beslissing zou uitmaken, dan wel dat er nog beroepsmogelijkheden openstaan, omdat de schending van de syndicale prerogatieven reeds is voltrokken bij de doorverwijzing naar het DGHR. Het onderwerpen van een vakbondsafgevaardigde aan een "procedure statutaire maatregel" wegens het uitoefenen van de toegekende prerogatieven, belemmert de vrije uitoefening ervan door de verzoekende partij en haar afgevaardigden. Zij wijst erop dat de verwerende partij zelf in haar memorie van antwoord schrijft dat er sprake is van een "tuchtprocedure, of meer juist, de procedure die het nemen van een statutaire tuchtmaatregel ten gevolge kan hebben".

Het griefhoudend karakter is voor de verzoekende partij duidelijk. De vrije uitoefening van haar prerogatieven wordt door de bestreden beslissing aangetast en de goede syndicale werking wordt erdoor in het gevaar gebracht. Met de bestreden beslissing en met de bijkomende bevestigingen van de verwerende partij in haar memorie van antwoord, geeft deze te kennen dat alle vakbondsafgevaardigden onderworpen zijn aan het militair hiërarchisch gezag en het voorwerp van een tuchtstraf of statutaire maatregel kunnen uitmaken, bij de uitoefening van de syndicale prerogatieven.

6. In haar laatste memorie wijst de verzoekende partij er nog op dat er ondertussen wel sprake is van een schending van de syndicale prerogatieven en dat hieromtrent een definitief standpunt is ingenomen door de minister van Defensie, die meent dat zij adjudant A.R. wel een tijdelijke ambtsontheffing bij tuchtmaatregel kan opleggen voor daden aangaande de uitoefening van zijn syndicale prerogatieven omdat zij van oordeel is dat deze uitoefening onrechtmatig was. Dit blijkt volgens de verzoekende partij uit het ministerieel besluit van 4 juni 2021 waarbij een statutaire maatregel werd opgelegd, alsook uit de brief van de minister van 13 september 2021 waarbij zij aankondigt dat zij de ministeriële

beslissing zal intrekken, om andere redenen evenwel. Zij geeft hierin een antwoord “op de argumenten inzake het principiële discussiepunt van het geschil, zijnde de draagwijdte van de immuniteit van vakbondsafgevaardigden”. De minister meent dat zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om te bepalen welke feiten tuchtrechtelijk gestraft kunnen worden. Zij heeft hieromtrent een definitief standpunt ingenomen, dat regelrecht ingaat tegen de syndicale prerogatieven en de bescherming ervan. Nadien werd de ministeriële beslissing voorlopig ingetrokken, niet omdat de minister van mening is dat een vakbondsafgevaardigde beschermd is tegen een tuchtrechtelijke sanctie bij de uitoefening van de prerogatieven, doch enkel en alleen om na te gaan of een apart sanctiemechanisme dient te worden toegepast.

Uit de beslissingen die werden genomen sinds de memorie van wederantwoord, blijkt volgens de verzoekende partij dat de verwerende partij niet afwijkt van het standpunt dat zij eerder heeft ingenomen en dat dit standpunt zelfs definitief is geformaliseerd maar dan voorlopig is ingetrokken om na te gaan of een ander sanctiesysteem kan worden toegepast.

Het standpunt van de minister van Defensie, dat een rechtstreekse schending van de syndicale prerogatieven uitmaakt en rechtstreeks ingaat tegen de syndicale bescherming – dit ondanks een specifiek sanctiemechanisme dat reeds werd aangehaald door verzoekster – is dan ook definitief. Hierdoor meent verzoekster dat huidig beroep wel degelijk ontvankelijk is en de bestreden beslissing een definitief en onomkeerbaar griefhoudend karakter vertoont.

Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de minister een statutaire maatregel heeft opgelegd en duidelijk heeft aangegeven dat zij de statutaire maatregel (opnieuw) zal opleggen, indien blijkt dat het apart sanctiemechanisme geen toepassing kan vinden. De verzoekende partij benadrukt dat dit aparte sanctiemechanisme losstaat van de statutaire maatregel of de regelgeving en dat men niet aan tucht of een statutaire maatregel onderworpen kan

worden. Bovendien vereist het aparte sanctiemechanisme geen doorverwijzing naar het DGHR – dit is de bestreden beslissing – daar de doorverwijzing enkel dient voor het opleggen van een statutaire maatregel. De vernietiging van de bestreden beslissing staat volgens haar geen beslissing in de weg met toepassing van het aparte sanctiemechanisme, maar zorgt er wel voor dat de syndicale prerogatieven niet langer worden geschonden.

Ook betoogt de verzoekende partij dat door en sinds de bestreden beslissing, de verwerende partij in weerwil van artikel 15, § 3, van de syndicale wet een zwaard van Damocles heeft geplaatst boven het hoofd van de vakbondsafgevaardigden. Bovendien heeft de minister in haar brief van 13 september 2021 duidelijk aangegeven dat de statutaire maatregel geen uitzondering betreft, integendeel. Zij gaf immers mee dat indien adjudant A.R. zijn houding niet zou aanpassen, er niet zal worden getwijfeld om een procedure wegens ambtshalve ontheffing te starten. Dit is een ernstig dreigement en dit toont aan dat de maatregel wordt genomen om de vrijheid van de vakbondsafgevaardigden in te perken.

Stellen dat een vakbondsafgevaardigde, in zijn hoedanigheid van afgevaardigde en in het kader van de verdediging van een lid (of leden), geen informatie over derden zou mogen meedelen aan de administratieve overheid, zonder zich mogelijk bloot te stellen aan tuchtstraffen, statutaire of andere maatregelen, vormt een zware aantasting van zijn syndicaal prerogatief en de rechten van verdediging. De interpretatie van de syndicale wet door de verwerende partij zou trouwens een ongeoorloofde uitholling van de rechten van verdediging uitmaken, daar de vakbondsafgevaardigde zijn lid zou moeten verdedigen, doch tegelijkertijd het risico loopt door de tuchtautoriteit gestraft te kunnen worden, indien bijvoorbeeld de wijze van verdediging de tuchtautoriteit niet bevalt. De stelling van de minister in huidig dossier hypothekeert bijgevolg elk mogelijk optreden van de vakbond in de toekomst. Het standpunt van de minister, alsook de duidelijke waarschuwing die zij nog doorstuurt en die slaat op alle afgevaardigden

die syndicale prerogatieven uitoefenen, is definitief en het griefhoudend karakter is dan ook aanwezig.

Het is bovendien spraakmakend dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord zelf het woord ‘intimidatie’ gebruikt, zodat zij zelf voormelde daden blijkbaar als zodanig aanziet.

Ten slotte merkt de verzoekende partij nog op dat, ondanks de tijdelijke intrekking van het ministerieel besluit van 4 juni 2021, het model B – dit is de bestreden beslissing – nog steeds aanwezig is in het dossier van adjudant A.R. Adjudant A.R. heeft zelf reeds toegevoegd als commentaar dat voormeld model B dient te verdwijnen uit zijn dossier, doch zonder resultaat. Bovendien en opnieuw ondanks de “tijdelijke intrekking” van de statutaire maatregel, heeft hij nog geen terugbetaling gehad van de inhouding op zijn wedde die heeft plaatsgevonden in het kader van de statutaire maatregel.

### *Beoordeling*

7. De bestreden beslissing houdt in dat het dossier van adjudant A.R. wordt verzonden naar het DGHR met het voorstel om een statutaire maatregel van disciplinaire aard op te leggen.

Een dergelijke beslissing is een louter voorbereidende handeling die op zich de rechtstoestand van het betrokken personeelslid dat syndicaal afgevaardigde is, niet wijzigt en de tuchtoverheid die de tuchtbeslissing moet nemen, niet bindt. Overeenkomstig de artikelen 8, 1°, en 11, 1°, van het koninklijk besluit van 14 oktober 2013 ‘tot vaststelling van de procedure betreffende de statutaire maatregelen toepasselijk op de militairen van het actief kader en tot wijziging van meerdere koninklijke besluiten betreffende de militaire tucht’ kunnen respectievelijk de DGHR en de minister van Defensie immers nog beslissen om de zaak zonder gevolg te laten.

Ongeacht de eventuele onwettigheid die aan een zodanige voorbereidende beslissing zou kunnen kleven, heeft ze – precies omwille van haar louter voorbereidend karakter – hoe dan ook geen definitief grievend gevolg voor de verzoekende partij en in het bijzonder voor de syndicale prerogatieven die zij krachtens de toepasselijke wet- en regelgeving vermag uit te oefenen.

8. Uit het voorgaande volgt dat de exceptie gegrond is.

Deze vaststelling volstaat om het beroep te verwerpen, zodat er geen reden is om de andere door de verwerende partij opgeworpen excepties ook te onderzoeken.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.**

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

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Vera Wauters,          | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**Geert Van Haegendoren**