

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 66.923 van 24 juni 1997
in de zaak A. 68.988/X-6606.**

In zake : de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen
(N.S.M.),
die woonplaats kiest bij
BEUN, KVB00, CLAEYS, BLEYFUESZ en DOLFEYN,
gevestigd te BRUSSEL,
Millecampslaan 77

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Landsverdediging.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de
v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen op 20 mei 1996
heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de
tenuitvoerlegging van :

"1. de ministeriële beslissing van 20 maart 1996
houdende weigering om het op datum van 30 januari
1996 (ovk. art. 11.2 van de wet van 11 juli 1978 tot
regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de
vakbonden van het militair personeel) aangevraagd
nieuw onderzoek tot vaststelling van de representa-
tiviteit te laten uitvoeren en de aanvraag aanhangig
te (laten) maken bij de Controlecommissie (...);

2. de woorden '(artikel) 11', 'waarop dit besluit
in werking treedt' en '1 mei 1996' vervat in het
art. 110 (resp. al. 1 en al. 2) van het K.B. van
25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli
1978 (B.S., 1 mei 1996) (...)"

Gelet op de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de ar-
tikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
R. AERTGEERTS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 28 januari 1997
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 4 maart 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad
A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van
Ph. VAN DE CASTEELE en beheerder W. CLAEYS, die ver-
schijnen voor de verzoekende partij, en van Majoor
R. GERITS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
R. AERTGEERTS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de
wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari
1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als
volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Bij koninklijk besluit van 27 februari 1985
wordt het Nationaal Syndicaat van de militairen erkend
als syndicale organisatie voor de toepassing van de wet
van 11 juli 1978 (artikel 1); deze syndicale organisatie
is niet aangesloten bij een syndicale organisatie die
vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad (arti-
kel 2).

1.2. Bij brieven van 27 maart 1995, 1 april 1995 en 6 april 1995 stellen respectievelijk de Algemene Centrale van het Militair Personeel, de v.z.w. "Actie en Vrijheid" en het Nationaal Syndicaat van de Militairen zich kandidaat om erkend te worden als representatieve syndicale organisatie.

1.3. Bij brief van 24 april 1995 zendt de Minister van Landsverdediging de aanvragen van de drie genoemde syndicale organisaties aan de voorzitter van de controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen.

1.4. Met brief van 30 mei 1995 meldt de voorzitter van de Controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen aan het Nationaal Syndicaat van de Militairen dat, naar het oordeel van de commissie, de uit te voeren controle slechts mogelijk is mits mededeling door het Nationaal Syndicaat van de Militairen van volgende stukken :

- a. een alfabetische lijst van de bijdrageplichtige leden van het actief kader van de Krijgsmacht die op het ogenblik van de referentiedatum, 1 februari 1995, lid waren van het Nationaal Syndicaat van de Militairen en zich in actieve dienst bevonden (...);
- b. het totaal aantal leden van het Nationaal Syndicaat van de Militairen van het actief kader van de Krijgsmacht op gezegde referentiedatum;
- c. het bewijs dat elk lid minstens de drie maanden die voorafgaan aan de maand februari 1995 een syndicale bijdrage heeft betaald;
- d. het bewijs dat het bedrag van die syndicale bijdrage voldoet aan de bepalingen van artikel 20 van het koninklijk besluit van 11 augustus 1994 tot oprichting van de controlecommissie bedoeld in artikel 11

van de wet van 11 juli 1978 (...), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 oktober 1994.

Hij deelt tevens mee dat de tellingsverrichtingen zullen doorgaan op 19 juni 1995.

1.5. Het proces-verbaal van de controlecommissie van 19 juni 1995 vermeldt dat de vertegenwoordiger van het Nationaal Syndicaat van de Militairen een ledenlijst voorlegt alsmede betalingsbewijzen van de syndicale bijdragen der leden, dat de commissie de tellingsverrichtingen uitvoert, dat alle stukken voorgelegd door de vertegenwoordiger hem onmiddellijk na de tellingsverrichtingen worden teruggegeven, dat de vertegenwoordiger in kennis wordt gesteld van de datum van uitspraak op 26 juni 1995. Vervolgens worden de debatten gesloten en neemt de commissie de zaak in beraad.

De commissie handelt, blijkens de processen-verbaal van 19 juni 1995, geheel identiek met betrekking tot de v.z.w. Actie en Vrijheid en de Algemene Centrale van het Militair Personeel.

1.6. Op 26 juni 1995 neemt de controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen de volgende gemotiveerde "eindbeslissing" betreffende de aanvraag van 6 april 1995 van het Nationaal Syndicaat der Militairen :

"gelet op de toezending van deze aanvraag door de Minister van Landsverdediging aan de Commissie-Voorzitter op 24 april 1995;

...
overwegende dat overeenkomstig artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978, zoals gewijzigd door de wet van 1 september 1980 en 21 april 1994, de syndicale organisatie, die het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt onder de militairen in actieve dienst op 1 februari 1995, overeenkomstig de bepalingen van artikel 20 van het KB van 11 augustus 1994, zoals gewijzigd door artikel 1 van het KB van 7 oktober 1994, als representatief dient beschouwd te worden, naast deze bedoeld in artikel 5, 1°;

...
overwegende dat de verzoekende syndicale organisatie een nominatieve lijst van 695 leden voorlegt; dat na de tellingsverrichtingen de Commissie dit getal aanvaard heeft;

overwegende dat uit de boekhoudkundige stukken blijkt dat deze leden voor wat betreft de bijdragen, aan de vereisten hebben voldaan;

overwegende dat eveneens twee andere syndicale organisaties een aanvraag tot erkenning van hun representativiteit hebben ingediend;

overwegende dat, met betrekking tot dezelfde periode, de Commissie vastgesteld heeft dat deze organisaties respectievelijk 2841 en 129 leden tellen;

overwegende dat hieruit blijkt dat de verzoekende syndicale organisatie niet de meeste bijdrageplichtige leden telt;

om deze redenen stelt de commissie vast dat het Nationaal Syndicaat der Militairen niet het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt en niet representatief is".

Eveneens op 26 juni 1995 beslist de controlecommissie dat de v.z.w. "Actie en Vrijheid" niet het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt en niet representatief is, en dat de Algemene Centrale van het Militair Personeel het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt en representatief is. In de motivering van de beslissing met betrekking tot de v.z.w. Actie en Vrijheid wordt vastgesteld dat deze organisatie een nominatieve lijst van 129 leden voorlegt. Met betrekking tot de Algemene Centrale van het Militair Personeel wordt vastgesteld dat deze een lijst met 2841 leden voorlegt. Met betrekking tot beide lijsten aanvaardt de commissie na de tellingsverrichtingen het genoemde getal.

1.7. In het Belgisch Staatsblad van 8 juli 1995 wordt bekendgemaakt dat, overeenkomstig artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel, zoals gewijzigd door de wet van 1 september 1980 en van 21 april 1994, de controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen op 26 juni 1995

heeft vastgesteld dat de Algemene Centrale van het Militair Personeel voldoet aan de bepalingen van voornoemde wet en representatief wordt geacht.

1.8. Met een brief van 29 januari 1996 melden Paul BLEYFUESZ en Walter CLAEYS, secretarissen-generaal van het Nationaal Syndicaat der Militairen, aan de Minister van Landsverdediging dat het Nationaal Syndicaat der Militairen meent, sedert de vaststellingen van 26 juni 1995, te beantwoorden aan de voorwaarden gesteld bij de wetten van 11 juli 1978 en 21 april 1994 en dat het derhalve een controle van zijn representativiteit vraagt.

1.9. Met een brief van 20 maart 1996 antwoordt de Minister van Landsverdediging als volgt aan Paul BLEYFUESZ en Walter CLAEYS :

"Uw brief van 29 januari 1996 houdende uw aanvraag om over te gaan tot de controle van de representativiteit van uw organisatie heeft mijn volle aandacht weerhouden.

Het artikel 11 van de wet van 11 juli 1978, gewijzigd door de wet van 21 april 1994, dat de vaststelling van de (niet)-representativiteit regelt van de erkende professionele syndicale organisaties werd door 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 in werking gesteld enkel wat de eerste telling betreft.

Zoals uit een procedure gevoerd voor de Raad van State reeds is gebleken, wordt de rechtsgrond voor deze beperkte inwerkingtreding gevonden in artikel 19 van de wet van 11 juli 1978. Dit artikel 19 bepaalt dat de inwerkingtreding en de toepassing van de onderscheiden bepalingen van deze wet verzekerd worden door de Koning op de data en volgens de modaliteiten die Hij bepaalt.

De Koning blijkt derhalve door de wetgever gemachtigd te zijn om de wet van 11 juli 1978 niet in zijn geheel op één enkel ogenblik in werking te laten treden. De inwerkingstelling van artikel 11 van de wet enkel voor de eerste telling is bijgevolg geoorloofd. Een aanvraag met het oog op de eerste telling is dus slechts mogelijk gemaakt. Een aanvraag met het oog op een telling 'in regime' kan vooralsnog niet

nuttig ingediend gezien de betrokken bepalingen helemaal niet in werking zijn voor die tellingen.

Het koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 dat de inwerkingstelling van artikel 11 van de tellingen 'in regime' bevat, zal niettemin in principe eerstdaags tot stand komen. De administratieve procedure tot realisatie van dit besluit bevindt zich inderdaad in een vergevorderd stadium.

Met toepassing van dit koninklijk besluit zullen de erkende professionele syndicale organisaties vanaf de inwerkingtreding van dit besluit een aanvraag kunnen indienen".

Dit is de eerste bestreden beslissing.

1.10. Artikel 110 van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering 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 luidt als volgt :

"De artikelen 2, 3, 4, 6 tot 11, 13 tot 16 en 19 van de wet treden in werking de dag waarop dit besluit in werking treedt. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 mei 1996".

Dit is de tweede bestreden bepaling.

1.11. Met een schrijven van 30 oktober 1996 vraagt de verzoekende partij aan de Minister van Landsverdediging, met verwijzing naar de artikelen 3 en 105 van het koninklijk besluit van 25 april 1996, de vernieuwing van haar erkenning als syndicale organisatie. Bij koninklijk besluit van 3 december 1996 wordt de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen voor de toepassing 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, erkend als syndicale organisatie (artikel 1). Artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 december 1996 bepaalt dat de verzoekende partij niet

is aangesloten bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad. Het koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 1996 (artikel 3) en is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 januari 1997;

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing betwist; dat er over de door haar opgeworpen excepties slechts uitspraak moet worden gedaan, indien zou blijken dat aan de beide cumulatieve voorwaarden vereist door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten is voldaan, hetgeen ten dezen niet het geval is;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende, wat de tweede door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten vereiste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen haar berokkent als volgt omschrijft :

"1. Het N.S.M. is erkend bij K.B. van 27 februari 1985 voor de toepassing van de wet van 11 juli 1978.

De NSM-delegatie heeft tevens op permanente wijze gezeteld in de Commissie van Advies tot en met 10 juni 1995.

2. De wet van 11 juli 1978 voert een wezenlijk verschil in tussen de prerogatieven van enerzijds representatieve en anderzijds erkende syndicaten. Het K.B. van 25 april 1996 voert op belangrijke wijze de wet van 11 juli 1978 uit. Het NSM wenst heden de representativiteitsstatus te bereiken en te behouden.

3. Wanneer een erkend syndicaat op onwettige wijze belet wordt de representativiteitsstatus te behalen of te behouden, ervaart ze een evident MTHEN (R.v.St., n° 41.247, 1 december 1992, Adm. Publ., 1993, pp. 26-27; R.v.St., n° 40.042 van 28 juli 1992, Rijkswachtpersoneel).

4. Dit evident risico is ondermeer ontleend aan het niet kunnen deelnemen aan de voorziene onderhandelingen en overlegcomités. Tevens kunnen een aantal syndicale dienstverleningen en tussenkomsten niet meer gehandhaafd worden. Dit is reeds een ernstige aantasting van verzoekers mogelijke prerogatieven. Het NSM loopt bijgevolg ook het wezenlijk risico om het ledenaantal te zien verminderen en om aansluitend over verminderde financiële middelen te beschikken.

5. Reeds in 1995 werd het NSM uitgesloten van de representativiteit op een wijze die naar verzoekers oordeel onwettig is. Niet alleen zagen verzoekers niet in waarom andere syndicaten zonder enige telling de representativiteitsstatus behaalden in de schoot van het departement van de Krijgsmacht. Tevens stelden zij zich prangende vragen over het verloop van de tellingsoperaties. Bij ontstentenis aan een deugelijk administratief dossier (X-5.665) heeft verwerende partij trouwens nog niet op onomstootbare wijze aangetoond dat deze weigeringsbeslissing van 25 juni 1995 t.a.v. verzoekers eerste aanvraag rechtmatig was (Bijlage 18).

6.a Heden, anno 1996, wordt verzoekers andermaal op onwettige wijze de toegang tot de representativiteit via een nieuw onderzoek (art. 11, syndicale wet) ontzegd. Het ervaren MTHEN, te wijten aan verwerende partij, wordt dag in, dag uit ernstiger.

6.b Een louter annulatiearrest kan dit nadeel nooit (volledig) herstellen. Het gezag van een louter annulatiearrest kan aldus de mogelijke exodus van leden en het verlies aan financiële middelen niet retroactief herstellen. Een louter annulatiearrest kan evenmin het effectief herstel van de prerogatieven, inherent aan de status van representatief syndicaat, bewerkstelligen. Het gezag van een annulatiearrest kan evenmin a posteriori de mogelijke onderbreking van de tot nu toe ingerichte dienstverlening niet goedmaken.

6.c Een herstelling in de oorspronkelijke staat is dus uitermate onmogelijk, subsidiair zeer moeilijk. Tenzij een schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen

wordt : dit arrest zal immers de overheid er toe aan zetten, gelet op de motieven en het gezag erga omnes van Uw beslissing, om overwijd een nieuw onderzoek naar de representativiteit in te richten. Er zijn nog geen redenen voorhanden om uit te sluiten dat verwerende partij haar medewerking zou verlenen tot het verkrijgen van een volledig rechtsherstel. Meteen is ook het bijzonder belang tot de schorsing van de tenuitvoerlegging aangetoond.

7.a Verzoekers menen dat dit risico tot een MTHEN des te evidentier is dat men de nieuwe bepalingen van het K.B. van 25 april 1996 in ogenschouw dient te nemen.

7.b Tot 1995 hebben alle erkende syndicaten over dezelfde werkingsmiddelen, hetzelfde syndicaal verlot en hetzelfde aantal vaste afgevaardigden beschikt, ongeacht hun deelname aan de adviesverlening in de schoot van de CAMP of andere comités.

De wet van 11 juli 1978 voorziet in het art. 15 dat het status van de afgevaardigden van alle erkende syndicaten d.w.z. al of niet representatief - gelijk zal zijn.

7.c het K.B. van 25 april 1996 voert evenwel een volledig andere regeling in, die dermate drastisch is dat het NSM het jaar 1997 wellicht nooit ongedeerd zal kunnen bereiken. Enige vb. :

- de art. 86.1 juncto art. 109 bepalen dat het NSM voortaan slechts over een krediet van 33 dagen zal beschikken. Art. 86.2 preciseert dat in principe dit syndicaal verlot slechts aan één en dezelfde persoon kan toegekend worden a rato van 20 dagen per jaar. Van enige continuïteit in de leiding van het syndicaat kan geen sprake meer zijn.
- het art. 88.1 bepaalt dat voortaan enkel de representatieve organisaties over vaste afgevaardigden kunnen beschikken. Erkende organisaties worden meteen, zelfs zonder enige overgangsregeling, uitgesloten.

Men merke volledigheidshalve op dat bij schrijven van 2 mei 1996 (Bijlage 39) - d.w.z. daags na de publicatie van het bestreden K.B. - verwerende partij verzoekers heeft verwittigd dat de vaste afgevaardigden inderdaad terug ter beschikking zijn gesteld van hun resp. Machten. Dit recent gegeven zal, voor zover als nodig, verzoekers omschrijving van het risico tot MTHEN evidentier maken.

7.d Deze nieuwe regeling is des te strenger t.a.v. verzoekers dat het K.B. van 1 april 1996 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende het syndicaat van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht (B.S., 26 april 1996) uitdrukkelijk bepaalt in het Hoofdstuk 'IV -Overgangs- en slotbepalingen' (Bijlage 43) :

'Tot 1 augustus 1988 wordt het aantal vaste afgevaardigden van de representatieve syndicale organisaties vastgelegd op zes.

Het aantal vaste afgevaardigden van de syndicale organisaties die erkend maar niet representatief zijn, blijft ongewijzigd tot 1 augustus 1988'.

7.e De zoëven vermelde regeling had het geleden MTHEN enigszins kunnen verminderen. In de schoot van de krijgsmacht wordt deze regeling volledig uitgesloten. Het lijkt derhalve niet ongepast te stellen dat verwerende partij aldus het door verzoekers geleden MTHEN zelf op volstrekt onredelijke wijze verergerd heeft.

8. Om deze redenen is tevens voldaan aan de tweede voorwaarde tot schorsing";

3.2.1. Overwegende, wat de eerste bestreden beslissing van 20 maart 1996 aangaande de aanvraag tot controle van de representativiteit betreft, dat dient te worden vastgesteld dat het onderzoek naar de representativiteit van de verzoekende partij niet belet wordt door de beslissing van 20 maart 1996 als dusdanig, maar wel door de ter zake toepasselijke reglementering; dat het niet kunnen bekomen van de representativiteitsstatus door de verzoekende partij immers veroorzaakt wordt doordat 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, zoals gewijzigd door de wet van 21 april 1994, door artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 augustus 1994 tot oprichting van de controlecommissie bedoeld in artikel 11 van de voormelde wet van 11 juli 1978 slechts in werking werd gesteld "enkel wat de eerste telling betreft"; dat de beslissingen met betrekking tot deze eerste telling door de bevoegde controlecommissie genomen werden op 26 juni 1995; dat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging, ingeleid door het Nationaal Syndicaat der Militairen, met betrekking tot de beslissing haar niet als representatief aan te merken, door de Raad van State verworpen werd met het

arrest nr. 58.652, van 18 maart 1996 (zaak A. 65.283/X-5665); dat, na de beslissing van de controlecommissie in 1995, de Minister van Landsverdediging op 20 maart 1996, op grond van de op dat ogenblik toepasselijke reglementering, geen nieuwe controle van de representativiteit kon toestaan; dat het door de verzoekende partij aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel dan ook niet rechtstreeks veroorzaakt is door de bestreden beslissing van 20 maart 1996, doch enkel het gevolg is van de toepasselijke reglementering, zodat het vereiste oorzakelijk verband ontbreekt;

3.2.2. Overwegende, wat de tweede bestreden bepaling betreft, dat de verzoekende partij niet concreet aantoonde op welke wijze de woorden "(artikel) 11", "waarop dit besluit in werking treedt" en "1 mei 1996", vervat in artikel 110 van het voormeld koninklijk besluit van 25 april 1996, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen veroorzaken; dat evenmin wordt aangetoond op welke wijze de gevorderde schorsing van de tenuitvoerlegging het aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou kunnen wegnemen;

3.3. Overwegende dat deze vaststellingen volstaan om te besluiten dat niet voldaan is aan de tweede van de cumulatieve voorwaarden vervat in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten, zodat de vordering tot schorsing dient te worden verworpen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op vierentwintig juni
1900 zevenennegentig, door de Xe kamer, die was samen-
gesteld uit :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
de HH.	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

M. VRINTS.