

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 69.741 van 24 november 1997
in de zaak A. 75.220/IX-65.**

In zake : Adile CLEMMENS,
die woonplaats kiest bij
Advocaten M. FORGES en Ph. VANDE CASTEELE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Vossendreef 6/8

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Binnenlandse Zaken.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat op 5 augustus 1997 namens Adile CLEMMENS werd ingediend door zijn raadsman M. FORGES, advocaat te Brussel, om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "de reglementerig, vervat in de nota van het Algemeen Commando van de Rijkswacht nr. DGP/DPSI/595 van 30 mei 1997 (excl. art. 1) en toegelicht bij nota DGP/DPSI/2323 van 25 juli 1997";

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

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur R. AERTGEERTS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 november 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 november 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat D. VANDENBULCKE, die verschijnt voor verzoeker, en van Luitenant-jurist J. STEVENS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste 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 in de zaak.

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

1.1. Bij koninklijk besluit van 6 juni 1990 wordt het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten erkend als beroepsvereniging voor de toepassing van artikel 16, § 2, van de wet van 14 januari 1975 houdende het tucht-reglement van de Krijgsmacht en als syndicale organisatie voor de toepassing van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het actief kader (artikel 1). Dit besluit treedt in werking op 1 mei 1990 (artikel 2) en wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 juni 1990.

1.2. Op 28 maart 1997 verspreidt het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten de volgende pers-mededeling :

"PERSMEDEDELING !

Het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten betreurt wat vandaag, vrijdag 28 maart 1997, te Wauthier-Braine is gebeurd.

De tol van de ordedienst; zes rijkswachters, waarvan één zwaar, gekwetst, en de vernieling van vier camions 4 ton en twee sproeiwagens.

Het A.S.R.D. stelt eens te meer vast dat bovengenoemde te wijten is aan de totale onbekwaamheid en onverantwoordelijk optreden van de bevelvoerende officieren ARG. (Algemene Reserve).

Zo stelt het A.S.R.D. zich bv. de vraag hoe het komt dat een peloton met gepantserd voertuig (BDX) op enkele kilometer van de betoging was. De oorzaak is te zoeken in de ijdelheid van kolonel KONINCKX, die het oppoetsen van zijn eigen imago nog maar eens boven de veiligheid van zijn personeel zet.

De kolonel KONINCKX verkoos namelijk een peloton met BDX een demonstratie te laten geven te Lillois, voor tal van vooraanstaande genodigden. Dit, terwijl het operationeel personeel het moest stellen zonder gepantserd voertuig (BDX). Het is nu wel duidelijk dat de kolonel KONINCKX zelf nooit in contact staat met betogers, dit kan reeds veel verklaren.

Het A.S.R.D. begrijpt evenmin de houding van de bevelvoerende officieren tijdens deze ordedienst te Wauthier Braine. Waarom werden de chauffeurs van de camions 4 ton in hun voertuig achtergelaten, terwijl deze werden aangevallen door zware bulldozers (trage voertuigen) ? Het personeel (allen onderofficieren), zijn op dit ogenblik overgelaten aan hun onbekwame leiders. Hier krijgen wij weerom een voorbeeld van wat het A.S.R.D. reeds jaren verkondigt; namelijk dat het personeel ingezet bij ordediensten, slechts pionnen zijn in een groot schaakspel en dat zij van generlei waarde zijn voor hun officieren, die er alle moeite voor over hebben om buiten schot te blijven.

Het A.S.R.D. kan ook niet goedkeuren dat één der achtergelaten bulldozers teruggegeven werd aan de manifestanten. De bulldozer werd gebruikt als wapen en dient derhalve inbeslag genomen te worden. De leiding heeft dit nagelaten.

Verder stelt het A.S.R.D. zich de vraag hoe het komt dat camions 4 ton werden ingezet om de toegangen tot de autosnelweg te versperren ? Iedereen weet ondertussen dat dergelijke voertuigen niet geschikt zijn om toegangen te versperren en vooral niet opgewassen zijn tegen bulldozers. Waarom werden geen gepantserde voertuigen (BDX) gebruikt ? Misschien omdat kolonel KONINCKX deze nodig had om de show te

stelen te Lillois ? Temeer in de ARG deze gepantserde voertuigen (BDX) beschikbaar zijn. Hoe is het mogelijk op dergelijke manier om te gaan met de staatsgelden ?

Het A.S.R.D. begrijpt maar al te goed hoe het komt dat het personeel ARG gedemotiveerd is.

Het A.S.R.D. hoopt dat een onderzoek naar de bekwaamheid van de bevelvoerende officieren zal ingesteld worden. Slechts dan kan het vertrouwen van het personeel in de Generale Staf hersteld worden".

1.3. Op 28 maart 1997 verspreidt de Pers-, Public Relations en Communicatiedienst van het commando van de rijkswacht de volgende persmededeling :

"Het algemeen commando van de rijkswacht betreurt de uitlatingen van het Algemeen Syndicaat van de rijkswachtdiensten (ASRD) naar aanleiding van de incidenten van vandaag tijdens de betoging van werknemers van de Forges de Clabecq.

Deze zijn volledig vals en geven niet weer wat werkelijk gebeurd is op de plaats van het incident.

Het is niet de eerste keer dat het algemeen commando van de rijkswacht zulke houding van het ASRD vaststelt, met als doel onrust te zaaien, eerder dan de feiten weer te geven zoals ze zich hebben afgespeeld.

Wij betreuren dit ten zeerste".

1.4. Op 10 april 1997 zendt luitenant-generaal W. DE RIDDER, commandant van de Rijkswacht, de volgende brief aan verzoeker, voorzitter van het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten :

"U nam ongetwijfeld reeds kennis van de persmededeling van 28 maart 1997 van het algemeen commando van de rijkswacht n.a.v. de uitlatingen van het ASRD m.b.t. de ernstige incidenten van diezelfde dag met de betogers van de Forges de Clabecq.

Ik stel vast dat de door U verspreide informatie vaak niet strookt met de werkelijkheid (zie ook mijn brief CAB/95/07816 d.d. 24 november 1995) en daarenboven ronduit beledigend is voor de personen die worden aangepakt. Meestal zijn die personen officieren, zoals in uw persmededeling van 28 maart ll., maar niet altijd, want iedereen die U niet genegen is, krijgt wel zijn beurt.

Ik keur uw handelwijze ten stelligste af. Zij steekt bovendien schril af bij de inschikkelijkheid

waarop uw organisatie de afgelopen 10 jaar binnen het korps heeft kunnen rekenen.

Daarom verzoek ik U, U voortaan te houden aan de bevoegdheden die, krachtens de wettelijke en reglementaire bepalingen, de uwe zijn. Binnen de rijkswacht worden immers, behoudens de contacten met de Minister en het algemeen commando, alle aan de syndicale organisaties toegekende prerogatieven uitgeoefend door de erkende vaste afgevaardigden (cf. artikel 5, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 betreffende de vertegenwoordigers van de syndicale organisaties van het rijkswachtpersoneel) of andere daartoe erkende syndicale vertegenwoordigers. Uw enkele hoedanigheid van verantwoordelijke leider geeft U niet de bevoegdheid om, bijvoorbeeld, effectief stappen te doen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen. Verder zullen de verhoudingen van de rijkswacht met uw syndicale organisatie worden herleid tot wat strikt juridisch gezien die met een erkende syndicale organisatie dienen te zijn.

Ik geef opdracht aan alle rijkswachteenheden en -diensten dat deze principes voortaan stipt zouden worden nageleefd.

Ik kan niet langer dulden dat U, ten onrechte, onrust zaait onder het personeel en zelfs personeels-categorieën tegen elkaar opzet. De bevolking, de overheid en de personeelsleden van de rijkswacht hebben daar geen baat bij, integendeel !";

1.5. Op 30 mei 1997 zendt luitenant-kolonel E. COBUT van de Directie van de Syndicale en Interne Relaties van de Algemene Directie van het Personeels-beheer de volgende nota aan de eenheden tot op het niveau van district :

"ONDERWERP : Syndicale Lijsten

Ref : 1. Nota Nr DGP/DPSI/2000 van 26 Jul 96 - DK 697

2. Nota Nr DPSC/39 van 02 Feb 88 - DK 64 houdende het voorlopig reglement omtrent de inwerkingtreding van het syndicaal statuut

3. KB 13 Jan 88 betreffende de vertegenwoordigers van de syndicale organisaties van het rijkswachtpersoneel (Reg A16/G45)

1. Bijgaand vindt U de aangepaste lijsten van de syndicale afgevaardigden van de representatieve en de erkende syndicaten. Deze vervangen de lijsten die U werden toegezonden met onze nota in Ref. 1.

2. Binnen de rijkswacht worden, krachtens de wettelijke en reglementaire bepalingen, de aan de syndicale organisaties toegekende prerogatieven

uitgeoefend door de erkende vaste afgevaardigden (Reg A16 Gd/G45, art 5 §5 tweede lid) of andere daartoe erkende syndicale vertegenwoordigers (Reg A16 Gd/G45, art 13 §1). Het is dus zaak nauwgezet na te gaan of iemand wel de hoedanigheid bezit die vereist is om die prerogatieven uit te oefenen.

Voorbeeld : Een voorzitter van een syndicale organisatie die enkel de hoedanigheid van verantwoordelijke leider heeft, is derhalve niet bevoegd om o.a. 'stappen te ondernemen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen' of 'berichten uit te hangen'. Wel kan hij de overheden in naam van zijn syndicaat aanschrijven en de aan deze enkele hoedanigheid toegekende bevoegdheden uitoefenen (zie art 12, §§ 1 en 3, 14, 15 en 20 - Reg A16 Gd/G45).

Ook kan hij, buiten het raam van die prerogatieven en op grond van art 24/36 van de statutaire wet (Reg A16 Gd/G10), een personeelslid bijstaan in een tuchtprocedure. Op basis van het reglement van inwedinge orde [Pt 17. d.(1) (e)] is hij dan weer niet gemachtigd om bijstand te verlenen in een procedure m.b.t. ordemaatregelen, zo hij geen personeelslid van de rijkswacht is."

Uit de bijgevoegde lijst blijkt dat, wat betreft het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten, verzoeker vermeld wordt, enerzijds als nationaal voorzitter, en anderzijds als "verantwoordelijke leider". Tevens blijkt uit deze lijst dat verzoeker wordt aangeduid als adjudant-chef "in rust".

De nota van 30 mei 1997 is de eerste bestreden handeling.

1.6. Op 10 juni 1997 schrijft A. HENNAU, permanent secretaris van het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten, de volgende brief aan luitenant-kolonel COBUT van de Directie van de Syndicale Relaties :

"Votre note DGP/DPSI/595 - CD 697 - du 30 mai 97 a retenu notre meilleure attention.

L'exemple cité au pt 2. (les deux premières lignes) ne peut retenir notre adhésion, l'argumentation soulevée étant contraire à la législation en vigueur.

Pour le S.G.S.G., tous les dirigeants responsables sont délégués syndicaux à part entière (Reg A16 Gd/G45, art 3, 1°). A ce titre, conformément au Reg A16 Gd/G40, art 13, ils sont habilités pour «intervenir auprès des autorités habilitées à statuer» ou «afficher des avis».

Nous espérons que cette erreur d'interprétation sera rectifiée et que très rapidement une réponse nous sera communiquée, faute de quoi le S.G.S.G. intentera d'autres actions en vue de faire valoir ses droits légitimes".

1.7. Op 25 juli 1997 zendt kapitein P. STRATSAERT, adjunct-directeur van de Directie Syndicale en Interne Relaties de volgende brief aan A. HENNAU, permanent secretaris van het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten :

"Concerne : Listes syndicales

Monsieur le secrétaire permanent,

Faisant suite à votre courrier annoté F/SN/052/97 du 10 juin dernier relatif aux listes syndicales, je porte à votre connaissance les éléments d'information suivants.

Il est exact que tous les dirigeants responsables sont des délégués syndicaux. Cela découle en effet de l'article 3 de l'arrêté royal du 13 janvier 1988 relatif aux représentants des organisations syndicales du personnel de la gendarmerie, A/16 Gd-G45, qui détermine les différentes catégories de délégués syndicaux.

La conclusion que vous tirez, à savoir 'qu'à ce titre ils (les dirigeants responsables) sont habilités pour intervenir auprès des autorités habilitées à statuer, ou afficher des avis', résulte d'une lecture incorrecte des dispositions légales.

L'article 13 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, A/16 Gd-G40, détermine les prérogatives des organisations syndicales agréées (et notamment de pouvoir intervenir auprès des autorités et d'afficher des avis dans les locaux de service). L'article 13 ajoute toutefois que ces prérogatives sont exercées aux conditions fixées par le Roi. Il convient donc de se référer au G45 pour faire un relevé des catégories de délégués syndicaux et de leurs compétences respectives.

Les dirigeants responsables sont habilités à exercer les prérogatives figurant aux articles 12, § 1^{er} et 3, 14, 15 et 20 du G45. Il s'agit essentiellement d'effectuer des demandes ou de fournir des

documents en vue de l'obtention de dispenses de service afin que des membres du personnel puissent exercer leurs droits syndicaux.

En outre il est évident qu'ils peuvent échanger de la correspondance au nom de leur syndicat avec les autorités de gendarmerie et solliciter des entrevues.

En ce qui concerne les prérogatives de l'article 13, 1° et 2° du G40 (intervenir auprès des autorités, afficher des avis dans les locaux de service), celles-ci sont exercées par les délégués de groupe ou les délégués locaux tels qu'ils sont déterminés par l'article 13 du G45.

Enfin, un dirigeant responsable peut assurer la défense, à tous les stades de la procédure disciplinaire, d'un membre du personnel (article 24/36 du G10). Par contre, dans une procédure relative à une mesure d'ordre, le dirigeant responsable devra être membre du personnel pour pouvoir assurer cette défense (Règ. ordre intér., pt. 17.d. (1)(e), du 08 juin 94, CD 671).

En espérant avoir répondu à vos attentes, je vous prie d'agréer, Monsieur le secrétaire permanent, l'expression de mes sentiments distingués.";

Deze brief van 25 juli 1997 is de tweede bestreden beslissing.

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat verzoeker in verband met de ontvankelijkheid in zijn verzoekschrift het volgende stelt :

"Ratione materiae

7.a De bestreden rechtshandeling doet zich - prima facie - voor als een louter interpretatieve omzendbrief, waarin de 'krachtens de wettelijke en reglementaire bepalingen, de aan de syndicale organisaties toegekende prerogatieven uitgeoefend door de erkende vaste afgevaardigden (Reg A16 Gd/G45, art. 5.5 tweede lid) of andere daartoe erkende syndicale vertegenwoordigers (Reg A16 Gd/G45, art. 13.1)' worden 'herinnerd'.

7.b Verzoeker toont evenwel infra aan - ten gronde - dat de bestreden rechtshandeling in werkelijkheid nieuwe regels toevoegt aan de bestaande reglementering en beperkingen aanbrengt aan de bestaande (o.i. grondwettelijk gewaarborgde) vakbondsvrijheid : de auteur stelt overigens nieuwe normen vast

waarvan de uitwerking en de naleving gelijkstaat met die van echte rechtsregels en die zowel de vakbondsvrijheid als de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever schenden.

7.c Inachtgenomen het art. 13 E.V.R.M., dient (o.i. ambtshalve) nagegaan te worden of ook het recht van toegang tot een rechterlijke instantie zelf is gewaarborgd. Het art. 13 E.V.R.M. (juncto art. 6) bepaalt dat eenieder wiens rechten en vrijheden, welke in het Verdrag zijn vermeld, geschonden zijn, recht heeft op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie. Men zal niet kunnen ontkennen dat enkel de vernietigingsprocedure voor de Raad van State - voorafgegaan door een administratief kortgeding - een daadwerkelijke rechtshulp biedt aan verzoeker.

8. De vraag of de bestreden reglementering vatbaar is voor vernietiging door Uw Raad verkrijgt de volgende aanvulling :

8.a In hoofdde : een verordenende omzendbrief
'Verordende omzendbrieven hebben tot finaliteit een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen aan wie de omzendbrief gericht is. Om verordenend te zijn moet een omzendbrief aan vijf voorwaarden voldoen'. (...) In casu is voldaan aan al deze criteria. Er geldt immers :
1° de bestreden nota voegt een nieuw regel toe aan de bestaande regel : er wordt bepaald dat 'Binnen de rijkswacht worden, krachtens de wettelijke en reglementaire bepalingen, de aan de syndicale organisaties toegekende prerogatieven uitgeoefend door de erkende vaste afgevaardigden (Reg A16 Gd/G45, art. 5.5. tweede lid) of andere daartoe erkende syndicale vertegenwoordigers (Reg A16 Gd/G45, art. 13.1)', met uitsluiting dus van de 'loutere' verantwoordelijke leiders. Deze nieuwe regel brengt een beperking aan de (o.i. grondwettelijk gewaarborgde (Gw, art. 26/27)) syndicale vrijheid.

Men weet dat (i) zowel het art. 72 van het K.B. van 28 september 1984 als het art. 87 van het K.B. van 25 april 1996 expliciet bevestigen dat aan de verantwoordelijke leiders alle aan hun vakorganisatie toegekende prerogatieven toekomen en dat (ii) het K.B. van 13 januari 1988 geen uitdrukkelijke principiële uitsluiting van deze (wettelijke) regel voorziet.

2° de geformuleerde regels zijn - formeel althans - voldoende abstract en algemeen 'om te duiden op het inhoudelijk, weliswaar pseudo, normerend gehalte' (...)

3° het Algemeen Commando van de Rijkswacht heeft duidelijk de bedoeling om de eerbiediging van de nieuwe regels af te dwingen. Men vindt er 'un élément de commandement' in terug. Drie elementen bewijzen samen de gedetermineerdheid van verwerende partij, met name :

- (i) De globale formulering van de nota
- (ii) de woorden 'het is dus zaak nauwgezet na te gaan of iemand wel de hoedanigheid bezit die vereist is om die prerogatieven uit te oefenen' en
- (iii) het 'voorbeeld', waarin de instructies t.a.v. verzoeker duidelijk zijn.

Overigens had de Commandant van de Rijkswacht duidelijk aangegeven dat 'Uw enkele hoedanigheid van verantwoordelijke leider geeft U niet de bevoegdheid om bv effectief stappen te doen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen (...) Ik geef opdracht aan alle rijkswachteenheden- en -diensten dat deze principes voortaan stipt zouden worden nageleefd'.

4° ingeval van betwisting m.b.t. de geoorloofdheid van verzoekers optreden t.v.v. het gemeenschappelijk belang of van het bijzonder belang - syndicale prerogatieven bedoeld in het art. 13.1° van de syndicale wet - is de 'Dienst Personeelsbeheer - Syndicale en Interne relaties (DPSI)' bevoegd om in die materie ten aanzien van de rijkswachtoverheden de naleving van de eigen (nieuwe) regels af te dwingen en te waarborgen.

5° de nota is gericht aan de diensten die verwerende partij helpen bij het uitvoeren van de 'wet'. Het is voortaan de 'opdracht' van de (aangeschreven) rijkswachtoverheden om - ovk. de woorden van de bestreden nota - 'nauwgezet na te gaan of iemand wel de hoedanigheid bezit die vereist is om die prerogatieven uit te oefenen'.

De bestreden rechtshandeling is pseudo-wetgeving; ze wijzigt als het ware de bestaande syndicale reglementering. Ze bepaalt i.h.b. in welke gevallen een (op rust gestelde) verantwoordelijke leider, die 'enkel' voorzitter is van een syndicale organisatie, voortaan 'rechtmatig ?' de 'aan de syndicale organisatie toegekende prerogatieven mag uitoefenen.

Zulk een verordenende omzendbrief is vatbaar voor vernietiging.

8.b In ondergeschikte orde : griefhoudende interpretatieve omzendbrief

Al zou de bestreden handeling een 'interpretatieve' omzendbrief zijn - en dus geen verordenende brief, quod non est -, dan nog is hij in casu voor vernietiging vatbaar. Immers geldt minstens :

- de verwerende partij beoogt wel degelijk effecten in het rechtsleven te bereiken, met name beletten dat een 'voorzitter van organisatie die enkel verantwoordelijke leider is' al de aan de syndicale organisatie toegekende prerogatieven zou uitoefenen;
- verwerende partij verlaat aldus op radicale wijze een (sedert het art. 72 van het K.B. van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van

19 december 1974 bestaande en door het art. 87 van het K.B. van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 bevestigde) interpretatie - nl. de verantwoordelijke leiders oefenen al de syndicale prerogatieven uit -. Deze ommezwaai van de overheid komt, zoniet de iure dan minstens de facto, overeen met een indringende wijziging van de betrokken regel zelf. Het lijkt belangrijk te vermelden dat de Commandant van de Rijkswacht in zijn brief van 10 april 1997 minstens het bestaan van een gewoonteregulering (contra legem?) had erkend door te verwijzen naar de 'inschikkelijkheid waarop uw organisatie de afgelopen 10 jaar binnen het korps heeft kunnen rekenen'.

Zulks een omzendbrief is alleszins vatbaar voor vernietiging. Sinds het arrest nr. 27.271 van 29 maart 1987 (AERTS) is het duidelijk dat een verzoekschrift tot vernietiging van 'louter interpretatieve omzendbrief' ontvankelijk kan worden verklaard.

8.c Zeer subsidiair : niet-aanvechtbare maatregel van inwendige orde ?

Kan de opsomming van de geadresseerden - nl. de officieren, die districtscommandant zijn - tot de kwalificatie 'intern voorschrift' leiden ? Het antwoord luidt ontkennend : een eventuele her kwalificatie als maatregel van inwendige orde dient afgewezen te worden, zeker omdat 'Het getuigt van een onjuiste rechtsopvatting te stellen dat bestuurlijke handelingen waarbij 'maatregelen van inwendige orde' worden getroffen onttrokken zijn aan het legaliteitsbeginsel'.

Een onderzoek in concreto bevestigt immers het griefhoudend karakter der bestreden handeling. Verzoekers persoonlijke (syndicale) toestand werd gewijzigd en het is hem voortaan verboden - of minstens onmogelijk - om op te treden als volwaardig verantwoordelijke leider.

Deze bevoegdheid *ratione materiae* van de Raad van State is i.c. des te meer voorhanden, omdat afbreuk wordt gedaan aan hogere waarden, nl. vrijheden van vereniging en vergadering en syndicale vrijheid. Het feit dat de bestreden beslissing voor verzoeker in concreto bijzonder griefhoudend zijn, werd supra reeds uiteengezet in de bespreking van de 'ontvankelijkheid *ratione personae*'. Er wordt in casu immers ook getornd aan de uitoefeningen van essentiële syndicale prerogatieven, die verzoekers statuut medebepalen.

Er is dus geen sprake van een loutere niet-aanvechtbare maatregel van inwendige orde. De bevoegdheid *ratione materiae* blijft voorhanden";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt :

"1. Met betrekking tot de bestreden beslissing

a. Gelet op hetgeen in hoofdzaak door de verzoevende partij wordt uiteengezet in pt. III van het verzoekschrift en tot de aanduiding van het werkelijk voorwerp van de vordering moet leiden (met name inzake de wettigheid van het voorbeeld aangehaald in de bestreden beslissing, 'l'exemple cité au pt. 2 (les deux premières lignes) ne peut retenir notre adhésion, adm. doss. stuk 3), meent de verwerende partij te mogen besluiten tot de onontvankelijkheid van het beroep in de mate dat aan de Raad van State een interpretatie van wettelijke en reglementaire teksten wordt gevraagd (R.v.St., LAUWERS, 43.738, 7 juli 1993) aan de hand van een voorbeeld.

b. Bijkomend wenst de verwerende partij te wijzen op het feit dat de nota van het algemeen commando geen voor vernietiging vatbare handeling is. In tegenstelling tot de verzoevende partij, meent de verwerende partij de bestreden beslissing niet te kunnen interpreteren als een circulaire in de mate dat het gaat om een louter materiële handeling die erin bestaat de syndicale lijsten aan de eenheidscommandanten mee te delen zonder dat aan de bijhorende commentaar in punt 2. een juridische draagwijdte kan worden toegekend. Dit geldt des te meer nu de bedoelde en bestreden commentaar enkel de vorm aanneemt van een voorbeeld.

In de mate dat aan voornoemd punt 2, van de bestreden beslissing een juridische draagwijdte zou moeten worden toegekend - quod non -, dan nog geeft de verzoevende partij geen blijk van het rechtens vereiste belang in de mate dat de enige rechtens relevante commentaar ('Het is dus zaak nauwgezet na te gaan ...') enkel is gericht aan de eenheidscommandanten die door de intentieverklaring van een hiërarchisch meerdere (in casu DPSI) zijn gebonden met als noodzakelijk complement, in hoofde van de hiërarchische meerdere, de tuchtbevoegdheid en de bevoegdheid tot vernietiging of wijziging van de beslissing genomen door de hiërarchisch lagere organen. Het enige rechtens relevante gegeven is de aankondiging van het toezicht op de eventueel niet nauwgezette controle op de toepasselijke reglementering door de geadresseerden. Verzoeker geeft bijgevolg geen blijk van het rechtens vereiste belang voor de vordering tot schorsing.

In casu gaat het bijgevolg om een uitnodiging aan de geadresseerde eenheidscommandant om zorgvuldig toepassing te maken van de in herinnering gebrachte syndicale materie. De bestreden beslissing berokkent verzoeker bijgevolg geen nadeel in de mate dat het gaat om maatregelen die een beslissing voorafgaan.

Minstens gaat het om een inlichting of een intentie in de vorm van een interpretatie van wettelijke bepalingen of/en de commentaar erop die geen rechtsgevolgen beoogt. Zij is bijgevolg niet aanvechtbaar.

c. Zelfs indien de bestreden beslissing zou moeten worden geïnterpreteerd als een circulaire in de mate dat een inlichting en/of de mededeling van een intentie wordt verstrekt, moet deze minstens worden beschouwd als een niet-normatieve interpretatieve omzendbrief die niet ontvankelijk is voor een beroep tot nietigverklaring c.q. de vordering tot schorsing. In casu gaat het om een loutere parafrasering van een aantal reglementaire bepalingen (bestreden beslissing pt. 2, eerste lid, eerste zin) gevolgd door een commentaar erop met betrekking tot de rechtstoestand van sommige personeelsleden met een syndicale hoedanigheid (bestreden beslissing pt. 2, tweede lid (vb.)).

Dergelijke handelingen zijn niet vatbaar voor beroep.

Ook de verzoekende partij ziet in de bestreden beslissing 'une erreur d'interprétation'.

In het bijzonder kan met betrekking tot de in herinnering gebrachte bepalingen en de in dat verband ter illustratie aangehaalde situatie worden gesteld dat de mededeling, door de verzoekende partij gekwalificeerd als interpretatieve omzendbrief, geen andere bedoeling heeft dan de bestaande wetgeving en reglementering in herinnering te brengen en/of toe lichten en daaraan eventueel aanbevelingen vast te knopen met betrekking tot een individueel bekend persoon. Bij wege van het voorbeeld in het schrijven gericht aan de eenheidscommandanten wordt enkel aangegeven in welke zin desgevallend door de bevoegde overheden (i.e. niet de ondertekenende overheid) toepassing kan worden gemaakt van de bedoelde bepalingen. Het is bijgevolg pas naar aanleiding van de maatregelen tot toepassing van het besluit - de enige die rechtsgevolgen hebben - dat de uitlegging ervan op de korrel kan worden genomen (R.v.St., Brusselse agglomeratie, Nr. 23.607, 21 oktober 1983).

Een mededeling van een niet-bindende interpretatie van een reglementaire bepaling is geen voor annulatie (c.q. schorsing) vatbare handeling (R.v.St., VAN DER FEESTEN, Nr. 52.296, 20 maart 1995).

d. Verwijzend naar hetgeen in punt b. werd uiteengezet, moet tot slot worden besloten dat in het schrijven geen nieuwe regels aan de bestaande rechtsorde worden toegevoegd (enkel de bestaande bepalingen worden in herinnering gebracht).

Daarenboven is het evenmin de bedoeling de in de beslissing vervatte richtlijnen verplichtend te stellen in hoofde van de verzoekende partij (enkel aan de eenheidscommandanten wordt een attente toepassing van de bepalingen opgelegd) noch kan de naleving ervan ten aanzien van verzoeker worden afgedwongen

gelet op de onbevoegdheid ter zake van de onder-
tekenende overheid. In casu vormt de bestreden
beslissing geen aanvechtbare verordenende circulaire.
Hoogstens en in de mate dat zij aan de geviseerde
eenheidscommandanten richtlijnen verstrekt, vormt de
bestreden beslissing een niet aanvechtbare 'direc-
tieve' richtlijn die geen rechtgevolgen beoogt gelet
op de afwezigheid van enig reglementair karakter.

De vordering tot schorsing is bijgevolg onont-
vankelijk";

2.3.1.1. Overwegende dat met de bestreden omzendbrief
van 30 mei 1997 aan de eenheden "de aangepaste lijsten
van de syndicale afgevaardigden van de representatieve
en de erkende syndicaten" worden toegezonden; dat deze
lijsten de lijsten vervangen die met een nota van
26 juli 1996 werden toegezonden (punt 1. van de omzend-
brief); dat verzoeker niet de nietigverklaring en
schorsing van dit punt blijkt te beogen; dat hij in de
omschrijving van het voorwerp immers stelt dat hij de
vernietiging en schorsing vordert van de omzendbrief
"(excl. art.1)"; dat punt 1. van de omzendbrief van
30 mei 1997 derhalve niet tot het voorwerp van de
ingediende vordering tot schorsing blijkt te behoren;

2.3.1.2. Overwegende dat in punt 2. van de omzend-
brief van 30 mei 1997 wordt gesteld dat "binnen de
rijkswacht, krachtens de wettelijke en reglementaire
bepalingen, de aan de syndicale organisaties toegekende
prerogatieven (worden) uitgeoefend door de erkende vaste
afgevaardigden (Reg A16 Gd/G45, art 5, § 5, tweede lid)
of andere daartoe erkende syndicale vertegenwoordigers
(Reg A16/G45, art 13, § 1). Het is dus zaak nauwgezet
na te gaan of iemand wel de bevoegdheid bezit die
vereist is om die prerogatieven uit te oefenen."; dat
vervolgens bij wijze van "voorbeeld" de bevoegdheden
vermeld worden van "een voorzitter van een syndicale
organisatie die enkel de hoedanigheid van verantwoorde-
lijke leider heeft"; dat de vraag rijst of met derge-
lijke omzendbrief nieuwe regels aan de bestaande worden

toegevoegd, dan wel of het de bedoeling is de bestaande wetgeving en reglementering in herinnering te brengen en/of toe te lichten, en daaraan eventueel aanbevelingen vast te knopen;

2.3.1.3. Overwegende dat hoofdstuk VII van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps betrekking heeft op de "bevoegdheden van de syndicale organisaties"; dat luidens artikel 13 van de wet van 11 juli 1978 de erkende syndicale organisaties, behoudens in de gevallen die de Koning bepaalt en onverminderd de bepalingen van Hoofdstuk II van titel IV van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, 1° stappen kunnen doen bij de overheden die ertoe gemachtigd zijn te beslissen, in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigen of in het bijzonder belang van een personeelslid, 2° berichten kunnen uithangen in de lokalen van de diensten waar het publiek geen toegang heeft, 3° de documentatie met betrekking tot de materies vermeld in de artikelen 2, 7 en 10 kunnen ontvangen; dat luidens artikel 14 van de wet van 11 juli 1978 de representatieve syndicale organisaties onder de voorwaarden bepaald door de Koning en onverminderd de andere prerogatieven welke hun door deze wet worden toegekend, 1° de prerogatieven van de erkende syndicale organisaties mogen uitoefenen, 2° tijdens de diensturen syndicale bijdragen mogen innen in de lokalen waar het publiek geen toegang heeft, 3° onverminderd de prerogatieven van de examencommissie, de openbare aanwervingsexamens en de vergelijkende examens van dezelfde aard mogen bijwonen, 4° in de lokale vergaderingen mogen beleggen; dat hoofdstuk III van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 betreffende de

vertegenwoordigers van de syndicale organisaties van het rijkswachtpersoneel een "opsomming van de syndicale afgevaardigden" geeft; dat artikel 3 - het enig artikel van hoofdstuk III - bepaalt dat de syndicale afgevaardigden de volgende leden van de erkende syndicale organisaties omvatten : 1° de verantwoordelijke leiders (...), 2° de "vaste afgevaardigden", dit wil zeggen de personeelsleden die regelmatig en doorlopend de beroepsbelangen van het personeel behartigen en die als zodanig erkend zijn en met syndicaal verlof zijn gesteld, 3° (...), 4° de leden van de syndicale organisaties, door deze aangewezen om in het bijzonder één of meer prerogatieven uit te oefenen welke krachtens de artikelen 13, 1° en 2°, en 14, 1°, 2° en 3° van de wet aan die organisatie zijn verleend, 5° (...), 6° (...); dat de hoofdstukken IV, V, VI en VII van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 respectievelijk betrekking hebben op "de verantwoordelijke leiders", "de vaste afgevaardigden", "bepaling geldend voor de verantwoordelijke leiders en de vaste afgevaardigden" en "de overige syndicale afgevaardigden"; dat luidens artikel 5, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 "de vaste afgevaardigde, wanneer hij in het bezit is van zijn (legitimatie)kaart, alle aan zijn syndicale organisatie toegekende prerogatieven kan uitoefenen"; dat in de artikelen 12, § 1, en § 3, 14, 15 en 20, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 wordt gehandeld over de bevoegdheden van "verantwoordelijke leider"; dat uit artikel 12, § 1, onder meer blijkt dat de verantwoordelijke leider bevoegd is om een "persoonlijke occasionele oproeping of doorlopende opdracht" te verlenen, "om deel te nemen aan de werkzaamheden van de onderhandelings- en overlegcomités" en "aan de voorbereiding ervan"; dat artikel 12, § 3, tweede lid, eveneens vermeldt een "van een verantwoordelijke leider uitgaande persoonlijke oproeping"; dat ook in de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van

13 januari 1988 gewag wordt gemaakt van een "van een verantwoordelijke leider uitgaande persoonlijke oproeping (of machtiging)"; dat artikel 20 bepaalt dat de personeelsleden "op voorafgaand verzoek van een verantwoordelijk leider", (...), vrijstelling van dienst verkrijgen om deel te nemen aan de vergaderingen die de representatieve syndicale organisaties, krachtens artikel 14, 4°, van de wet, in de lokalen beleggen; dat uit de artikelen 12, § 1, en § 3, 14, 15 en 20, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 derhalve blijkt dat aan een verantwoordelijk leider beperkte bevoegdheden worden toegekend om in bepaalde omstandigheden oproepingen of machtigingen te verlenen of verzoeken te doen; dat luidens artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988 de syndicale organisaties aan de Minister voor erkenning de lijst zenden van de leden welke door hen aangewezen zijn om in het bijzonder één of meer der prerogatieven uit te oefenen bepaald bij de artikelen 13, 1° en 2°, en 14, 1°, 2° en 3° van de wet; dat deze lijst omvat : 1° groepsafgevaardigden van de representatieve syndicale organisaties (...), 2° lokale afgevaardigden (...), 3° ten hoogste één plaatsvervanger voor elke afgevaardigde bedoeld in 1° en 2°; dat uit de genoemde reglementaire bepalingen derhalve blijkt dat de erkende vaste afgevaardigde alle aan zijn syndicale organisatie toegekende prerogatieven kan uitoefenen (artikel 5, § 5, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988); dat de prerogatieven bepaald bij de artikelen 13, 1° en 2°, en 14, 1°, 2° en 3° daarentegen worden uitgeoefend door "groepsafgevaardigden" of "lokale afgevaardigden" (of een plaatsvervanger) (artikelen 3, 4°, en 13, § 1, van het koninklijk besluit van 13 januari 1988);

2.3.1.4. Overwegende dat punt 2. van de bestreden omzendbrief van 30 mei 1997 derhalve, op het eerste gezicht, geen nieuwe regels aan de bestaande wettelijke

en reglementaire bepalingen toevoegt; dat de bestaande regels wel in herinnering worden gebracht; dat er eveneens wordt op gewezen dat "het zaak is nauwgezet na te gaan of iemand wel de hoedanigheid bezit die vereist is om die prerogatieven uit te oefenen"; dat dit uiteraard ook geen nieuwe regel is, doch enkel een aansporing om de reeds bestaande regels correct en nauwgezet toe te passen; dat de passus van punt 2. van de omzendbrief die bij wijze van "voorbeeld" enkel en alleen betrekking heeft op de bevoegdheid van "een voorzitter van een syndicale organisatie die enkel de hoedanigheid van verantwoordelijke leider heeft", ook niet normerend is maar enkel als voorbeeld bedoeld; dat een dergelijk "voorbeeld" uiteraard geen nieuwe regels of normen bevat, doch alleen verduidelikend is;

2.3.1.5. Overwegende dat dient te worden vastgesteld dat de bestreden omzendbrief van 30 mei 1997 geen verordenende omzendbrief is, noch een "grieffhoudende interpretatieve omzendbrief", zodat het geen voor vernietiging en derhalve voor schorsing vatbare handeling blijkt te zijn;

2.3.2.1. Overwegende dat verzoeker, naast de omzendbrief van 30 mei 1997, op bladzijde 1 van zijn verzoekschrift tot nietigverklaring en zijn vordering tot schorsing ook nog een tweede voorwerp vermeldt, met name de "toelichting" bij nota DGP/DPSI/2323 van 25 juli 1997, ondertekend door kapitein Ph. STRATSAERT, adjunct officier van de Directie van de Syndicale en Interne Relaties; dat ook met betrekking tot dit tweede voorwerp zich de vraag stelt of dit een voor vernietiging en schorsing vatbare handeling is;

2.3.2.2. Overwegende dat dient te worden vastgesteld dat de brief van 25 juli 1997 een antwoord is van de Directie van de Syndicale en Interne Relaties op een

brief van 10 juni 1997, ondertekend door A. HENNAU, permanent secretaris van het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten; dat in de brief van 10 juni 1997 het Algemeen Syndicaat voor de Rijkswachtdiensten laat gelden dat het zijn instemming niet kan verlenen met het voorbeeld onder punt 2. van de omzendbrief van 30 mei 1997 en dat de argumentatie strijdig is met de van kracht zijnde wetgeving; dat de vakorganisatie spreekt van "cette erreur d'interprétation"; dat met het antwoord van 25 juli 1997 "les éléments d'information suivants" ter kennis worden gebracht van de permanent secretaris van het A.S.R.D.; dat vervolgens de officier van de Directie van de Syndicale en Interne Relaties zijn interpretatie geeft van de ter zake geldende wettelijke en reglementaire bepalingen; dat het schrijven van 25 juli 1997 dan ook slechts de mededeling bevat van een niet-bindende interpretatie van toepasselijke bepalingen; dat de tweede bestreden beslissing niet kan worden aangemerkt als een handeling waartegen een annulatieberoep en derhalve een vordering tot schorsing openstaat;

2.4. Overwegende dat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gegrond is; dat de beide bestreden beslissingen niet voor vernietiging en schorsing vatbaar zijn,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op vierentwintig november
1900 zevenennegentig, door :

de HH. A. BEIRLAEN, wnd. voorzitter, staatsraad,
M. MILOJKOWIC, toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. MILOJKOWIC.

A. BEIRLAEN.