CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 23 april 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Aan de orde in de onderhavige zaak is — mits het beroep van verzoekster ontvankelijk is — de vraag of de leden van het personeelscomité van een gemeenschapsinstelling hun mandaat kunnen uitdienen, wanneer zij als vertegenwoordiger van de personeelsleden van een bepaalde categorie, groep of regeling zijn verkozen, doch tijdens hun mandaat overgaan naar een andere categorie, groep of regeling.

Het Economisch en Sociaal Comité (hierna: ESC) nam Licata op 1 maart 1977 als plaatselijk functionaris in dienst. Op 21 april 1983 werd zij tot lid van het personeelscomité van deze instelling gekozen, als enige vertegenwoordiger van de personeelsleden die vallen onder de Regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden.

Na voor een vergelijkend onderzoek te zijn geslaagd, werd zij op 22 december 1983 als ambtenaar in de categorie D aangesteld. Deze overgang van de Regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden naar het Statuut voor de gemeenschapsambtenaren creëerde een nieuwe situatie die voor het personeelscomité in maart 1984 aanleiding was om het probleem van haar representativiteit aan de orde te stellen.

Conform het advies dat de juridische dienst van het ESC op verzoek van de administratie op dit punt had uitgebracht, verzocht het personeelscomité bij brief van 2 mei 1984 aan de secretaris-generaal van de instelling om aanpassing van besluit nr. 1896/75 A van 28 juli 1975 betreffende de samenstelling en de werkwijze van het personeelscomité. Tevens deelde het hem mee, dat het personeelscomité voornemens was om gedeeltelijke verkiezingen ter vervanging van A. Licata te houden.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 1, eerste alinea, van Bijlage II bij het Statuut voorziet artikel 5, tweede alinea, van besluit nr. 1896/75 A dat de leden van het personeelscomité in beginsel worden gekozen voor twee jaar, doch dat de instelling een kortere termijn kan vaststellen die evenwel niet korter mag zijn dan één jaar. In dit artikel wordt eveneens bepaald dat

„het mandaat van lid van het personeelscomité eveneens eindigt bij vrijwillig ontslag of beëindiging van de dienst".

Ongeacht de reeds volbrachte duur van het mandaat, komt dus door het enkele feit van ontslag of beëindiging van de dienst een voortijdig einde aan het mandaat.

Gelet op „de door het personeeslcomité voorgestelde wijzigingen" en „om redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid" wijzigde de president van het ESC bij besluit nr. 173/84 A van 7 mei 1984 voormeld artikel 5, tweede alinea, in dier voege dat

„het mandaat van lid van het personeelscomité eveneens eindigt bij vrijwillig ontslag, definitieve beëindiging van de dienst *of door*

* Vertaald uit het Frans.

overgang naar een andere categorie, groep of regeling, indien daardoor de representativiteit van het personeelscomité als bedoeld in artikel 3 niet langer is gewaarborgd."

Na overleg met vertegenwoordigers van de Union syndicale op 16 mei daaropvolgend besloot de administratie evenwel naar aanleiding van de bezwaren van deze organisatie de toepassing van dit besluit op te schorten in afwachting van een nieuw advies van de juridische dienst, die bij nota van 19 juni 1984 zijn eerste advies bevestigde.

Het personeelscomité van zijn kant besloot op 25 juni om zonder nog langer te wachten besluit nr. 173/84 A toe te passen en verzoeksters stem niet mee te tellen. De secretaris-generaal werd op 27 juni hiervan in kennis gesteld.

In zijn antwoord van 31 juli 1984 bevestigde deze laatste uitdrukkelijk dat besluit nr. 173/84 A tot september was opgeschort.

Op 9 oktober 1984 riep het personeelscomité een algemene vergadering samen om gedeeltelijke verkiezingen te organiseren. Bij brief van 11 oktober daaropvolgend aan het personeelscomité (betreffende de „representativiteit van het personeelscomité") verklaarde de secretaris-generaal van het ESC, dat „besluit nr. 173/84 A van 7 mei opnieuw van toepassing (was)".

2. In verband met deze feiten diende Licata op 6 november 1984 bij het ESC een klacht in tegen:

— voormeld besluit nr. 173/84 A,

— „het stilzwijgend besluit van de administratie om haar uit het personeelscomité uit te sluiten", waardoor zij werd belet haar mandaat uit te oefenen.

Op 14 november daaropvolgend heeft zij krachtens artikel 91, lid 4, Ambtenarenstatuut

— beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van

  — de maatregel van de administratie „waarbij zij met toepassing van besluit nr. 173/84 A uit het personeelscomité wordt uitgesloten", waardoor zij wordt belet haar mandaat uit te oefenen,

  — „het besluit van het Economisch en Sociaal Comité tot het organiseren van gedeeltelijke verkiezingen" voor verzoeksters zetel in het personeelscomité;

— in kort geding om opschorting verzocht van de tenuitvoerlegging van besluit nr. 173/84 A.

Bij beschikking van 11 december 1984 heeft de president van de Eerste kamer als volgt beschikt:

„Hangende de uitspraak van het arrest in de hoofdzaak, wordt de tenuitvoerlegging van besluit nr. 173/84 A van de voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité opgeschort, voor zover het als reden voor het eindigen van het mandaat van een lid van het personeelscomité de overgang naar een andere categorie, groep of regeling vermeldt. De ter uitvoering van genoemd besluit georganiseerde gedeeltelijke verkiezingen worden eveneens opgeschort."

3. Vooraleer kan worden overgegaan tot het onderzoek van de wettigheid van besluit nr. 173/84 A, moet worden nagegaan of het beroep ontvankelijk is, wat door verweerder wordt betwist. Tot staving van deze exceptie, voert het ESC zakelijk weergegeven de volgende argumenten aan.

In de eerste plaats betoogt het ESC dat door de beschikking in kort geding van 11 december 1984 het beroep van Licata zonder voorwerp is geraakt, aangezien de ge-

deeltelijke verkiezingen zijn opgeschort, zodat zij in plaats van haar mandaat te verliezen dit tot de normale einddatum kon blijven uitoefenen. Zij zou derhalve geen procesbelang hebben.

Bovendien betoogt verweerder, dat de conclusies in het verzoekschrift afwijken van die in de klacht: de tweede conclusie van het verzoekschrift, betreffende het besluit om gedeeltelijke verkiezingen te houden, kwam in de klacht namelijk niet voor. Verzoekster zou zich dus niet gehouden hebben aan het beginsel van artikel 91 van het Statuut, dat elk ambtenarenberoep moet worden voorafgegaan door een klacht.

Ten slotte merkt het ESC op, dat verzoekster niet heeft aangegeven welke haar bezwarende handeling, die de in het Statuut voorziene beroepstermijnen doet ingaan, haar beroep betreft. Besluit nr. 173/84 A zou het niet kunnen zijn, aangezien dit het karakter van een verordening heeft en dus niet vatbaar is voor een individueel beroep. De enige handeling waarbij in haar geval toepassing is gegeven aan deze algemene maatregel, zou het besluit van 25 juni zijn, waarbij het personeelscomité heeft geweigerd verzoeksters stem mee te tellen. Op dit punt is de klacht kennelijk te laat ingediend en het beroep bijgevolg niet-ontvankelijk.

4. Verweerders middelen van niet-ontvankelijkheid kunnen geen van alle slagen.

In de eerste plaats is het door Licata ingestelde beroep geenszins zonder voorwerp, aangezien de betrokkene thans nog steeds haar mandaat blijft uitoefenen, daar de algemene verkiezingen waarbij bedoeld mandaat zou eindigen, bij beschikking van 11 juni 1985 (zaak 146/85 R, Diezler, Jurispr. 1985, blz. 1805) zelf zijn uitgesteld tot na de uitspraak van het Hof in die zaak. Hier is dus beslist geen sprake van een theoretisch, doch van een onmiddellijk en reëel procesbelang. In ieder geval blijft het probleem van de proceskosten van onderhavige zaak bestaan, hetgeen op zich reeds een grondslag kan vormen voor een procesbelang van verzoekster.

In de tweede plaats zijn de verschillen tussen de conclusies in de klacht en in het verzoekschrift, zo deze conclusies niet identiek zijn, louter formeel. De eerste conclusie in het inleidend verzoekschrift — nietigverklaring van de maatregel „waarbij verzoekster met toepassing van besluit nr. 173/84 A uit het personeelscomité wordt uitgesloten", waardoor zij wordt belet haar mandaat uit te oefenen — lijkt een synthese van twee conclusies in de klacht. De tweede conclusie, betreffende het besluit van het ESC tot het houden van gedeeltelijke verkiezingen, is daarvan het noodzakelijke uitvloeisel. Er bestaat immers — in de woorden van advocaat-generaal Mancini in zijn conclusie in zaak 173/84 (Rasmussen) — een wezenlijk verband tussen de conclusies in de klacht en die in het verzoekschrift. De beweerde verschillen in de conclusies lijken niet beslissend, „zolang de grond of het voorwerp van de klacht [in het verzoekschrift] maar geen wijziging ondergaat" (arrest van 23 januari 1986, zaak 173/84, Rasmussen, Jurispr. 1986, blz. 197, r. o. 12).

Ten slotte moet de ontvankelijkheid worden onderzocht van de handeling waarbij het ESC algemeen besluit nr. 173/84 A op verzoekster heeft toegepast. In dit verband kan het ESC niet in ernst stellen, dat de besluiten van het personeelscomité wegens de onafhankelijkheid van dit orgaan onaantastbaar zijn. De gemeenschapsinstellingen moeten toezien op de wettigheid van alle besluiten van de bij die instellingen verko-

zen organen. In het principiële arrest van 29 september 1976 (zaak 54/75, De Dapper, Jurispr. 1976, blz. 1381) is het Hof op dit punt in een geding betreffende de verkiezingen voor het personeelscomité na een grondige studie van de relevante bepalingen van het Ambtenarenstatuut tot dezelfde conclusie gekomen, te weten dat

„de instellingen niet alleen het recht hebben ambtshalve in te grijpen bij twijfel aan de regelmatigheid van de verkiezing van het personeelscomité, maar dat zij ook gehouden zijn tot een uitspraak over klachten dienaangaande die tot hen mochten zijn gericht in het kader van de procedure van de artikelen 90 en 91 van het Statuut" (r. o. 23).

Het Hof was van oordeel dat „een dergelijke verantwoordelijkheid" voortvloeit uit artikel 9, lid 2, van het Statuut, naar luid waarvan iedere instelling de „samenstelling en werkwijze" van het personeelscomité vaststelt, alsook meer algemeen, uit „de organisatiebevoegdheid die elke instelling binnen haar eigen competentiesfeer uitoefent, en uit haar verplichting om haar ambtenaren de mogelijkheid te verschaffen hun vertegenwoordigers in volledige vrijheid en met inachtneming van de democratische regels aan te wijzen" (voormeld arrest van 29 september 1976, r. o. 22).

In een meer algemeen kader dan het specifieke geschilpunt van de verkiezingen nopen deze principiële overwegingen tot de conclusie dat elke instelling verplicht is toe te zien op de regelmatigheid van alle handelingen die de samenstelling en de werkwijze van het personeelscomité betreffen. Elke ambtenaar biedt dit een wezenlijke garantie, aangezien het rechterlijk toezicht van het Hof hiermee staat of valt.

Zoals ter terechtzitting is gebleken, heeft het ESC met zijn brief van 11 oktober 1984 de toepassing van algemeen besluit nr. 173/84 A toegespitst op de persoonlijke situatie van Licata die was ontstaan doordat zij onder een andere regeling viel. Het ESC was verplicht stappen te ondernemen en heeft met deze brief het voormelde algemene besluit, dat tot dan toe opgeschort was, in feite nieuw leven ingeblazen. Met deze individuele beschikking heeft het ESC — terecht of ten onrechte, dat zal het onderzoek ten gronde moeten uitwijzen — impliciet vastgesteld, dat Licata niet langer aan de voorwaarden voldeed om het haar verleende mandaat te blijven uitoefenen, en heeft het het besluit van het personeelscomité van 9 oktober 1984, waarbij verkiezingen werden uitgeschreven voor verzoeksters vacant geachte zetel, bekrachtigd. Mitsdien moet het individuele besluit van 11 oktober 1984 worden beschouwd als de bezwarende handeling waarvan verzoekster nietigverklaring vordert.

Zowel de klacht als het beroep zijn dus binnen de in het Statuut voorziene termijnen ingesteld, zodat zij beide ontvankelijk zijn.

5. Verzoekster betoogt dus, dat algemeen besluit nr. 173/84 A onwettig is. Tot staving van deze exceptie van onwettigheid voert zij drie middelen aan.

Met het eerste verwijt zij de administratie dat zij in strijd met het vereiste van artikel 6 van besluit nr. 1896/75 A vóór de vaststelling van het litigieuze algemene besluit het personeelscomité niet heeft geraadpleegd. Aangezien het personeelscomité zelf het initiatief had genomen tot deze wijziging, heeft verzoekster deze grief laten vallen, doch in de plaats daarvan een nieuw formeel middel aangevoerd, namelijk dat in strijd met artikel 110 van het Statuut het comité voor het statuut niet werd geraad-

pleegd. Zonder nader op de gegrondheid van dit middel in te gaan, volstaat de opmerking dat het eerst in repliek werd voorgedragen. Ingevolge artikel 42, § 2, van het Reglement voor de procesvoering, moet het dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het tweede middel is gebaseerd op schending van artikel 1, vierde alinea, van Bijlage II bij het Statuut, volgens hetwelk

„het Personeelscomité ... zodanig dient te zijn samengesteld dat alle categorieën van ambtenaren en alle groepen, bedoeld in artikel 5 van het statuut alsmede de personeelsleden bedoeld in artikel 7, eerste alinea, van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen, daarin zijn vertegenwoordigd".

Volgens verzoekster is besluit nr. 173/84 A in strijd met de ratio van deze bepaling, aangezien op grond daarvan alle ambtenaren van een instelling, ongeacht hun categorie, regeling of groep, voor de hele duur van het mandaat vertegenwoordigd moeten blijven, terwijl zulks haars inziens alleen vereist is op het ogenblik waarop de ambtstermijn van de leden van het personeelscomité ingaat. Zij voegt daaraan toe dat bij overgang naar een andere categorie, regeling of groep bij de gekozene de kennis van de specifieke problemen van zijn gewezen collega's, noch de banden die hij met hen onderhoudt, verdwijnen.

Met haar laatste middel ten slotte betoogt verzoekster dat het ESC, na eerst een nieuwe — en ten tijde van haar verkiezing in het personeelscomité nog onbekende — grond voor beëindiging van een mandaat in te voeren en deze vervolgens op haar toe te passen, besluit nr. 173/84 A met terugwerkende kracht heeft toegepast.

6. Deze twee middelen kunnen de wettigheid van bedoeld besluit niet aantasten.

Zoals het Hof in voormeld arrest-De Dapper verklaarde, hebben het vereiste van artikel 1, vierde alinea, van Bijlage II bij het Statuut, zoals trouwens ook de regel betreffende het quorum van deelneming aan de verkiezingen, ten doel „om de representativiteit van het personeelscomité te waarborgen" (arrest van 29 september 1976, reeds aangehaald, r. o. 17), een orgaan dat — in de woorden van het Hof — „een zeer belangrijke rol speelt bij de administratieve werking van de instellingen" voor zover het is belast met de drievoudige taak

„de belangen van het personeel bij de instelling te behartigen, te zorgen voor een voortdurend contact tussen haar en het personeel en aldus bij te dragen tot de goede werking van de dienst" (arrest van 29 september 1976, reeds aangehaald, r. o. 11 en 12).

In het kader van de haar bij artikel 9, lid 2, van het Statuut toegekende interne organisatiebevoegdheid, moet elke instelling waarbij een personeelscomité is ingesteld, er dus op toezien dat de daarin vereiste representativiteit ten volle is gewaarborgd. Mijns inziens nu kan een personeelscomité eerst dan representatief zijn, wanneer daarin de personeelsleden van alle categorieën, groepen of regelingen zijn vertegenwoordigd door uit hun rangen verkozen vertegenwoordigers die gedurende heel hun mandaat daarvan deel blijven uitmaken. Ook al staat de goede trouw van de door de personeelsleden van een bepaalde categorie verkozen vertegenwoordiger buiten kijf, toch bestaat het risico dat hij na zijn overgang naar een andere categorie kan worden geconfronteerd met een belangenconflict tussen de personeelsleden van de twee categorieën. Slechts bij een gebrek aan realiteitszin kan worden ontkend, dat elke categorie, groep of regeling eigen belangen en een eigen

saamhorigheidsgevoel hebben, die onderling wel eens in botsing kunnen komen. Ook al heeft het personeelscomité een algemene rol aan de zijde van de administratie, de leden ervan zijn niettemin verkozen om de personeelsleden van een bepaalde categorie, groep of regeling te vertegenwoordigen. Niet mag worden vergeten dat zij naast „horizontale" kwesties, die alle personeelsleden van een instelling raken, in de loop van hun mandaat eveneens worden geconfronteerd met „verticale" problemen, die enkel de categorie, groep of regeling die zij vertegenwoordigen, betreffen en die zij wellicht in het personeelscomité ter sprake zullen moeten brengen. Onder die omstandigheden is de mogelijkheid dat een door een bepaalde groep of categorie van personeelsleden verkozen vertegenwoordiger, die daarvan niet langer deel uitmaakt, vroeg of laat geconfronteerd wordt met een belangenconflict tussen categorieën in ruime zin, niet denkbeeldig.

Overigens wordt het beginsel dat alle categorieën, groepen of regelingen moeten zijn vertegenwoordigd, uitdrukkelijk gesteld met betrekking tot de *„samenstelling"* van het personeelscomité. In plaats van een louter verkiesbaarheidsvereiste dient de meervoudige vertegenwoordiging, als beginsel dat de representativiteit en dus de goede werking van het personeelscomité zelf waarborgt, niet alleen te zijn verzekerd bij de samenstelling van bedoeld comité, doch dient het ook daarna, gedurende de hele duur van het mandaat van alle leden, te worden gecontroleerd, zodat de samenstelling van het personeelscomité een getrouwe afspiegeling is van de verschillende categorieën en groepen waaruit de instelling bestaat.

Aangezien verzoekster niet vrijwillig ontslag had genomen, was het ESC in het kader van zijn toezichthoudende taak op grond van de in het Statuut voorziene representatieve samenstelling van het personeelscomité dus verplicht, de consequenties te trekken uit de door haar aanstelling tot ambtenaar in het leven geroepen situatie. Dat verweerder daartoe bij algemene maatregel in artikel 5 van basisbesluit nr. 1896/75 A een nieuwe grond voor voortijdige beëindiging van een mandaat heeft toegevoegd in plaats van verzoekster en het personeelscomité bij brief uit te nodigen zich naar het Statuut te voegen, is naar mijn gevoel niet beslissend. Deze maatregel is niet van regelgevende aard, doch betreft enkel de uitlegging en verduidelijking van een in het Statuut neergelegd beginsel. Als zodanig heeft hij uiteraard geen terugwerkende kracht.

7. Concluderend geef ik het Hof mitsdien in overweging

— het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren,

— ten aanzien van de kosten, daaronder begrepen die welke op het kort geding zijn gevallen, toepassing te geven aan de artikelen 69, § 2, eerste alinea, en 70 van het Reglement voor de procesvoering.