

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

15 juli 1994 *

In de gevoegde zaken T-576/93 tot en met T-582/93,

M. Browet, wonende te Brussel,

O. Hubert-Michiels, wonende te Hofstade (België),

Chr. Deriu-Fossoul, wonende te Oudergem (België),

H. Hartmann, wonende te Brussel (België),

L. Serra-Boschi, wonende te Watermaal-Bosvoorde (België),

O. Bordet, wonende te Brussel,

* Procestaal: Frans.

G. Lampitelli, wonende te Tervuren (België),

allen ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Vogel, advocaat te Brussel,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur G. Valsesia als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie van 13 augustus 1993 houdende afwijzing van de door verzoekers ingediende klachten tegen de besluiten om op hun salaris inhoudingen toe te passen wegens hun deelneming aan de stakingen in juni en oktober 1991,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, B. Vesterdorf en J. Biancarelli, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 30 juni 1994,

het navolgende

Arrest

De feiten en het rechtskader van het beroep

1 In de loop van 1991 riepen de vakbonds- en beroepsorganisaties het personeel van de instellingen op om door middel van stakingen te protesteren tegen de vertraging die het dossier inzake de wijze van aanpassing van de communautaire bezoldigingen, dat toen in behandeling was, bij de Raad zou hebben opgelopen.

- 2 Te Brussel werd besloten tot werkonderbrekingen op 18, 19, 25 en 26 juni alsmede op 2 en 3 oktober 1991. Uit veiligheidsoverwegingen besloot de Commissie om tijdens deze werkonderbrekingen de restaurants, de crèche en het kinderdagverblijf te sluiten en de computersystemen buiten werking te stellen.
- 3 Bij mededeling aan het personeel van 25 oktober 1991 liet de Commissie weten, dat overeenkomstig een eerder besluit van 16 december 1970 een inhouding op het salaris zou worden toegepast volgens een regeling die in overleg met de andere instellingen zou worden vastgesteld.
- 4 Voor de telling van de stakingsdagen en de perioden van werkonderbreking in dat verband werden als bijlage bij de mededeling van 25 oktober 1991 aan het personeel formulieren uitgedeeld ten behoeve van de ambtenaren en andere personeelsleden die gedurende de stakingsdagen hetzij vrijwillig, hetzij op grond van een dienstaanwijzing hadden gewerkt, of die afwezig waren geweest om redenen die niets met de stakingen te maken hadden. In dit formulier werd uitdrukkelijk gezegd, dat wie niet binnen de gestelde termijn antwoordt, wordt geacht „aan alle werkonderbrekingen op de standplaats te hebben deelgenomen”.
- 5 Op 15 november 1991 vond in het kader van een technisch overleg tussen de vakbonds- en beroepsorganisaties en de Commissie een eerste gedachtenwisseling plaats over de wijze van hervatting van het werk en inzonderheid over de toepassing van een inhouding op het salaris naar evenredigheid van het aantal stakingsdagen.
- 6 Aan het einde van een op 25 november 1991 gehouden politiek overleg gaf het met personeelszaken en algemeen beheer belaste lid van de Commissie, Cardoso e Cunha, te kennen, dat „de discussie over dit dossier niet is gesloten”.

7 Tijdens de bijeenkomst van het college van hoofden van administratie van 29 november 1991 besloten dezen het tot aanstelling bevoegd gezag van hun instellingen aan te bevelen, modaliteiten voor de hervatting van het werk vast te stellen, volgens welke over 75 % van het aantal stakingsdagen

— voor 25 % inhoudingen op de salarissen worden toegepast,

— voor de resterende 50 % compensatie plaatsvindt in de vorm van niet-vergoede of niet-gecompenseerde overuren.

8 Deze modaliteiten werden besproken tijdens een nieuw politiek overleg op 22 mei 1992, aan het einde waarvan het lid van de Commissie Cardoso e Cunha het volgende standpunt innam: „Wijs er met nadruk op dat deze kwestie niet kan blijven aanslepen. Stel onbevooroordeeld vast, dat de procedure nog niet is beëindigd en dat het einde van de procedure moet worden afgewacht om dit hoofdstuk te kunnen afsluiten. Wens overleg met de vakbonds- en beroepsorganisaties voor de follow-up.”

9 Een laatste politiek overleg vond plaats op 12 november 1992. Tijdens dit overleg verklaarde het lid van de Commissie, ondanks de bezwaren van de vakbonds- en beroepsorganisaties, dat „de Commissie zich aansluit bij de door de Raad en de andere instellingen gekozen oplossing”, en stelde het vast „dat de procedure is beëindigd”.

10 De modaliteiten voor de hervatting van het werk, inzonderheid die betreffende de inhoudingen op de salarissen overeenkomstig de door de hoofden van administratie tijdens hun bijeenkomst van 29 november 1991 geformuleerde aanbevelingen (zie hierboven r. o. 7), werden in de *Mededelingen van de Administratie* (hierna: „MA”) van 18 november 1992 ter kennis van het personeel gebracht. Hierin wordt verklaard, dat „tijdens een laatste vergadering in het kader van het 'politiek overleg' met de vakbonds- en beroepsorganisaties op 12 november 1992 (...) de commissaris bevoegd voor Personeelszaken en Algemeen beheer de overlegprocedure over deze aangelegenheid als beëindigd (heeft) beschouwd en (heeft) meegedeeld

dat het tot aanstelling bevoegde gezag van de Commissie besloten had, dezelfde bepalingen ten uitvoer te leggen als die welke door de Raad waren vastgesteld zoals hierboven aangegeven. Er zal bijgevolg door de bevoegde diensten van DG IX weldra worden overgegaan tot de genoemde inhouding op het salaris.”

- 11 Toen eind december 1992 de over 1992 verschuldigde salarisnabetalingen werden verricht, paste de administratie gelijktijdig inhoudingen toe voor de wegens staking niet-gewerkte tijd, die was berekend aan de hand van de antwoorden van het personeel op het formulier van 25 oktober 1991. De reden voor deze inhoudingen werd op de salarisafrekeningen vermeld.
- 12 Op respectievelijk 17 maart 1993 (zaak T-576/93), 19 maart 1993 (zaak T-577/93), 23 maart 1993 (zaak T-578/93), 22 maart 1993 (zaak T-579/93), 2 april 1993 (zaak T-580/93) en 18 maart 1993 (zaken T-581/93 en T-582/93) dienden verzoekers, ieder afzonderlijk, een klacht als bedoeld in artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut in tegen bovengenoemd besluit van de Commissie om op hun salaris een inhouding toe te passen. De verschillende klachten zijn in gelijkkluidende bewoordingen gesteld.
- 13 De klachten werden afgewezen bij, eveneens in gelijkkluidende bewoordingen gestelde, uitdrukkelijke besluiten van 23 juli 1993, die de betrokkenen officieel ter kennis werden gebracht bij een nota van 13 augustus 1993, die zij tussen 13 en 27 september 1993 ontvingen.

Het procesverloop en de conclusies van partijen

- 14 In die omstandigheden hebben verzoekers bij op 15 december 1993 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoekschriften de onderhavige, gelijkkluidende beroepen ingesteld. Op 17 februari 1994 heeft de Commissie zeven, eveneens vrijwel

gelijkluidende, verweerschriften ingediend. Aangezien geen repliek is ingediend, is de schriftelijke procedure op die datum beëindigd.

15 Elk van verzoekers concludeert dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren het uitdrukkelijke besluit van 13 augustus 1993 tot afwijzing van de door verzoeker bij de Commissie ingediende klacht, waarmee deze was opgekomen tegen het besluit om op zijn salarisnabetalingen betreffende 1991 inhoudingen toe te passen wegens de stakingen in juni en oktober 1991;

— verweerster krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering te verwijzen in de kosten van het geding, alsmede krachtens artikel 73, sub b, van dit Reglement in de in verband met de procedure gemaakte noodzakelijke kosten, in het bijzonder de reis- en verblijfkosten en het honorarium van de advocaat.

16 De Commissie concludeert in elke zaak, behalve in zaak T-577/93, dat het het Gerecht behage:

— het door verzoeker ingestelde beroep ongegrond te verklaren;

— kosten rechtens.

17 In zaak T-577/93, Hubert-Michiels, concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren;

— kosten rechtens.

18 Bij beschikking van 14 juni 1994 heeft de president van de Derde kamer besloten de zaken T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 en T-582/93 te voegen.

19 Het Gerecht (Derde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. De raadslieden en gemachtigden van partijen zijn ter terechtzitting van 30 juni 1994 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

De ontvankelijkheid

20 De Commissie maakt geen bezwaren met betrekking tot de ontvankelijkheid van de beroepen, behalve in zaak T-577/93. In deze zaak stelt de Commissie vast, dat verzoekster haar klacht heeft ingediend op 16 april 1993, dat wil zeggen meer dan drie maanden na het besluit waardoor zij zich bezwaard acht, waardoor haar klacht als tardief moet worden aangemerkt. Haars inziens moet dit beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 21 Ter terechtzitting heeft de advocaat van verzoekers gesteld, dat de Commissie niet in staat was nauwkeurig aan te tonen, op welke datum verzoekster in zaak T-577/93 haar salarisafrekening van december 1992 had ontvangen.
- 22 Naar het oordeel van het Gerecht moet in de omstandigheden van het onderhavige geval eerst de grond van de zaken worden onderzocht.

Ten gronde

Tot staving van hun beroepen hebben verzoekers twee middelen aangevoerd:

- in de eerste plaats schending van de bepalingen van de Overeenkomst van 20 september 1974 betreffende de betrekkingen tussen de Commissie en de vakbonds- en beroepsorganisaties (hierna: „Overeenkomst”);
- in de tweede plaats schending van de artikelen 25, tweede alinea, en 62 Ambtenarenstatuut.

Schending van artikel 12 van de Overeenkomst en van artikel 10 van de bijlage bij de Overeenkomst

- 23 Artikel 12, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II van de Overeenkomst, luidt als volgt: „Het overleg mondt uit in een ontwerp-akkoord of een verslag waarin melding wordt gemaakt van de verschillende standpunten, waarover de Commissie zich uitspreekt.” Artikel 10 van de bijlage bij de Overeenkomst, die de „bepalingen

betreffende stakingen” behelst, bepaalt: „De wijze van hervatting van het werk wordt geregeld middels overleg tussen de Commissie en de bij het conflict betrokken organisaties.”

— Argumenten van partijen

- 24 Verzoekers betogen, dat de Overeenkomst een juridisch bindend karakter heeft, zodat de Commissie niet „eenzijdig en eigenmachtig” kon besluiten inhoudingen op de salarissen toe te passen zonder het overleg met de vakbonds- en beroepsorganisaties te hebben afgerond.
- 25 Volgens hen is dit besluit bij de aanvang van het overleg van 12 november 1992 bekendgemaakt, hoewel de vertegenwoordiger van de Commissie aan het einde van de vorige vergadering van 22 mei 1992 had verklaard, dat de procedure nog niet was beëindigd, en sindsdien geen enkele vergadering met de vakbonds- en beroepsorganisaties had plaatsgevonden. Naleving van de Overeenkomst zou hebben betekend, dat aan het slot van de onderhandelingen een ontwerp-akkoord ware opgesteld of, in geval van blijvende meningsverschillen, een verslag waarin de verschillende standpunten van partijen werden samengevat. Pas nadat dit verslag was opgesteld, had de Commissie de bestreden besluiten mogen nemen.
- 26 Bovendien heeft de Commissie zich zelfs niet gehouden aan haar eigen besluit, dat zij tijdens de vergadering van 12 november 1992 had bekendgemaakt en volgens hetwelk zij in overleg zou treden met de andere instellingen om de precieze wijze van hervatting van het werk vast te stellen. Immers, ook al heeft ook de Raad besloten wegens de stakingen inhoudingen op de salarissen toe te passen, dit besluit is het resultaat van een volgens de regels gevoerd overleg met de vakbonds- en beroepsorganisaties en is volkomen specifiek voor de Raad.

- 27 Volgens de Commissie heeft het overleg wel degelijk plaatsgevonden en concreet gestalte gekregen in een groot aantal vergaderingen tussen november 1991 en november 1992. Zij stelt, dat het ontbreken van een verslag waarin de standpunten van de partijen bij het overleg worden samengevat, geen procedurefout vormt. De respectieve standpunten van partijen zijn in de zittingsverslagen weergegeven.
- 28 Haars inziens heeft een overlegprocedure tot doel, partijen in staat te stellen hun standpunten uiteen te zetten en de kwestie zo volledig mogelijk te beoordelen. Hoewel de „dialectiek van een overleg” ertoe strekt de respectieve standpunten van partijen nader tot elkaar te brengen, houdt zij niet noodzakelijkerwijs in, dat de bepalingen van de Overeenkomst enkel worden nageleefd wanneer het overleg tot een akkoord leidt.
- 29 Volgens de Commissie zijn de verklaringen van haar vertegenwoordiger, die op 22 mei 1992 oordeelde dat de procedure nog niet was beëindigd, geenszins in tegenspraak met haar besluit van 12 november 1992 om de overlegfase gesloten te verklaren zonder dat tussen deze twee data verdere besprekingen hadden plaatsgevonden. Het overleg duurde immers reeds een jaar en er zijn talrijke contacten met de vakbonds- en beroepsorganisaties geweest.
- 30 De omstandigheid dat geen formeel verslag is opgesteld van de tijdens het overleg naar voren gebrachte standpunten, kan op zich geen voldoende grond opleveren voor ongeldigverklaring van een procedure waarin de over en weer ingenomen standpunten reeds duidelijk uit de zittingsverslagen blijken.
- 31 Bovendien is de wijze van toepassing van het in 1970 geformuleerde beginsel van inhouding op het salaris in geval van staking veelvuldig met de andere instellingen

besproken, zoals wordt aangetoond door de verslagen van de vergaderingen van het college van hoofden van administratie en door het feit dat alle instellingen dezelfde beginselen hebben gehanteerd.

- 32 Ten slotte stelt de Commissie dat, ook al zou worden aangenomen dat een ambtenaar zich rechtstreeks op vermeende schending van de Overeenkomst kan beroepen — ofschoon zij ter terechtzitting heeft aangevoerd dat dit in casu niet het geval is —, zij rechtens genoegzaam heeft aangetoond, dat haar geen schending van de Overeenkomst kan worden verweten.

— Beoordeling door het Gerecht

- 33 Het Gerecht is van oordeel, dat verzoekers' argumenten vooral de vraag aan de orde stellen, of een individueel handelend ambtenaar tot staving van een beroep tegen besluiten als die welke hier worden bestreden, met succes kan aanvoeren, dat tussen de Commissie en de vakbonds- en beroepsorganisaties gemaakte afspraken, zoals de Overeenkomst, zijn geschonden.
- 34 In haar antwoorden op de klachten van de zeven verzoekers heeft de Commissie deze vraag ontkennend beantwoord. Zonder uitdrukkelijk te stellen dat het middel geen doel treft, verklaart zij in haar verweerschriften enkel, dat „zonder dat behoeft te worden teruggekomen op de in het stadium van het antwoord op de klacht geuite twijfel omtrent de eventuele rechtstreekse werking ten gunste van een individuele klager van de specifieke tekst die de betrekkingen tussen de Commissie en de erkende vakbonds- en beroepsorganisaties regelt, verweerster van oordeel is, dat zij hoe dan ook genoegzaam heeft aangetoond, dat de Overeenkomst van 20 september niet is geschonden (...)”. Ten slotte heeft de Commissie op een ter terechtzitting door het Gerecht gestelde vraag geantwoord, dat een individueel handelend ambtenaar niet gerechtigd is zich op schending van een overeenkomst tussen de Commissie en de vakbonds- en beroepsorganisaties te beroepen.

- 35 Het Gerecht is van oordeel, dat aangezien het hier gaat om een middel van openbare orde omdat het verband houdt met de werkingssfeer van de wet, het dit middel ambtshalve dient te onderzoeken.
- 36 Dienaangaande merkt het Gerecht in de eerste plaats op, dat voor de gemeenschapsambtenaren in beginsel het Ambtenarenstatuut en andere regelingen gelden, waarvan niet kan worden afgeweken door tussen de gemeenschapsinstellingen en de vakbonds- en beroepsorganisaties gesloten overeenkomsten.
- 37 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat, gelijk het Hof in zijn arrest van 18 januari 1990 (gevoegde zaken C-193/87 en C-194/87, Maurissen en Union syndicale, Jurispr. 1990, blz. I-95) heeft overwogen met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling van ambtenaren terzake van de behandeling van vakbondsvertegenwoordigers op het punt van de verspreiding van vakbondsmededelingen, „sommige andere instellingen en organen van de Gemeenschap (...) de vak- of beroepsorganisaties en hun vertegenwoordigers weliswaar faciliteiten op dat punt (bieden), zij het volgens verschillende modaliteiten, maar waar iedere statutaire verplichting daartoe ontbreekt, het daarbij gaat om faciliteiten die onverplicht zijn toegekend, uit hoofde van de interne organisatiebevoegdheid dan wel op grond van bijzondere overeenkomsten tussen de instelling of het orgaan en de vertegenwoordigers van het personeel. Op dergelijke, op eigen initiatief van de instellingen of organen tot stand gekomen maatregelen kan geen beroep worden gedaan tot staving van het middel ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling” (r. o. 26 en 27).
- 38 Bovendien overwoog het Hof in ditzelfde arrest met betrekking tot de zorgplicht, „dat deze op zijn plaats is in de individuele betrekkingen tussen het tot aanstelling bevoegd gezag en de onder dat gezag vallende ambtenaren en personeelsleden; er kan echter geen beroep op worden gedaan voor de oplossing van problemen verband houdend met collectieve betrekkingen tussen de instellingen en organen van de Gemeenschap en de vak- of beroepsorganisaties” (r. o. 23).

39 In de derde plaats acht het Gerecht het zinvol naar de vaste rechtspraak inzake interne richtlijnen te verwijzen om te beoordelen, of een individueel handelende ambtenaar zich in de omstandigheden van het onderhavige geval met succes kan beroepen op een gestelde schending van de bepalingen van de Overeenkomst. Volgens deze rechtspraak houdt een richtlijn „voor de te volgen praktijk een gedragsregel in, waarvan de administratie — op straffe van schending van het beginsel van gelijkheid van behandeling — slechts mag afwijken onder vermelding van de redenen die haar daartoe hebben geleid” (zie arresten Hof van 30 januari 1974, zaak 148/73, Louwage, Jurispr. 1974, blz. 81; 21 april 1983, zaak 282/81, Ragusa, Jurispr. 1983, blz. 1245, en 10 december 1987, gevoegde zaken 181/86 tot 184/86, Del Plato, Jurispr. 1987, blz. 4991). Volgens het Gerecht is deze rechtspraak enkel van toepassing wanneer een interne richtlijn voor de individuele ambtenaren rechten in het leven roept of een element van rechtszekerheid vormt.

40 Wanneer wordt verwezen naar de reglementen van orde van de instellingen en zelfs al zou worden aangenomen, dat de Overeenkomst deel uitmaakt van het reglement van orde van de Commissie — quod non —, dient er naar het oordeel van het Gerecht te worden onderscheiden tussen die bepalingen van het reglement van orde van een instelling waarvan schending niet kan worden ingeroepen door natuurlijke en rechtspersonen omdat zij enkel de interne gang van zaken binnen de instelling regelen zonder daarmee de rechtssituatie van deze personen te kunnen raken, en de bepalingen waarvan schending juist wel kan worden ingeroepen omdat zij rechten in het leven roepen of een element van rechtszekerheid vormen voor deze personen.

41 Gelet op het voorgaande moet naar het oordeel van het Gerecht worden nagegaan, of de bepalingen van de Overeenkomst en de bijlage erbij ertoe dienen, de individuele of collectieve arbeidsbetrekkingen te regelen.

42 Hoofdstuk I van de Overeenkomst, dat is gewijd aan de erkenning van de vakbonds- en beroepsorganisaties, is in zeer algemene bewoordingen geredigeerd.

In hoofdstuk II wordt meer in detail de overlegprocedure uiteengezet, die plaatsvindt op technisch niveau en op politiek niveau. Het tot dit hoofdstuk behorende artikel 10 bepaalt: „Het overleg op technisch niveau vindt plaats met de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, eventueel bijgestaan door andere belanghebbende directeuren-generaal.” Artikel 11 luidt als volgt: „Het overleg op politiek niveau vindt plaats met het (de) lid (leden) van de Commissie welk(e) hier-toe opdracht heeft (hebben).” Ten slotte bepaalt artikel 12, zoals reeds gezegd: „Het overleg mondt uit in een ontwerp-akkoord of een verslag waarin melding wordt gemaakt van de verschillende standpunten, waarover de Commissie zich uit-spreekt.” De artikelen 13 tot en met 17, die tot hoofdstuk III van de Overeen-komst behoren, behandelen heel algemeen de wijze van uitoefening van de vak-bondsrechten, inzonderheid de voorwaarden voor verlening van vrijstelling van dienst of vakbondsverlof alsmede van bepaalde faciliteiten aan de representatieve vakbonds- en beroepsorganisaties. De artikelen 18 en 19, die hoofdstuk IV van de Overeenkomst vormen, zijn gewijd aan de verdeling van de bevoegdheden tussen het personeelscomité en de plaatselijke afdelingen daarvan en de vakbonds- en beroepsorganisaties. Ten slotte handelen de artikelen 20 tot en met 22, die hoofd-stuk V vormen, over de middelen waarover het personeelscomité en het verbindingscomité van de vakbonds- en beroepsorganisaties beschikken.

- 43 Voorts omvat de bijlage bij de Overeenkomst bepalingen betreffende stakingen. De artikelen 1 tot en met 5 van de bijlage regelen de wijze waarop een waarschuwing wordt gegeven in geval van een besluit tot staking. Volgens artikel 6 vindt er onmiddellijk nadat de waarschuwing is gegeven, overleg plaats tussen de Commis-sie en de vakbonds- en beroepsorganisaties teneinde de lijst vast te stellen van de ambten waarvan de dragers onder de in artikel 7 bepaalde voorwaarden kunnen worden „aangewezen om te werken”. Artikel 8 bepaalt: „Aan personeelsleden welke aan de stakingsoproep gevolg geven wordt niets in de weg gelegd noch wordt op hen enigerlei dwang uitgeoefend.” Artikel 9 luidt als volgt: „Tijdens de staking genieten die personeelsleden welke geen gevolg geven aan de stakingsop-roep, vrije toegang tot hun arbeidsplaatsen zonder enige belemmering of dwang.” Ten slotte bepaalt artikel 10, waarvan schending wordt ingeroepen: „De wijze van hervatting van het werk wordt geregeld middels overleg tussen de Commissie en de bij het conflict betrokken organisaties.”

- 44 Naar het oordeel van het Gerecht blijkt uit de tekst van al deze bepalingen duide-lijk, dat de Overeenkomst en de bijlage erbij er enkel toe dienen, de collectieve arbeidsbetrekkingen tussen de Commissie enerzijds en de vakbonds- en beroeps-

organisaties anderzijds te regelen, en voor de individuele ambtenaar verplichtingen noch rechten in het leven roepen. In feite vallen zij niet binnen de sfeer van de individuele arbeidsbetrekkingen tussen de werkgever en de ambtenaar, maar binnen het bredere kader van de betrekkingen tussen een instelling en de vakbonds- en beroepsorganisaties. Derhalve kan een ambtenaar in geen geval ter betwisting in rechte van een individueel besluit waarbij op zijn salaris een inhouding wegens staking wordt toegepast, met succes aanvoeren, dat de bepalingen van de Overeenkomst of de bijlage erbij zijn geschonden (zie hierover arrest Gerecht van 22 juni 1994, gevoegde zaken T-97/92 en T-111/92, Rijnoudt en Hocken, JurAmbt. 1994, blz. II-511, r. o. 82 en 86).

45 Ook al zou worden aangenomen — quod non — dat een individueel handelend ambtenaar zich op een dergelijke schending van de bepalingen van de Overeenkomst of de bijlage erbij zou kunnen beroepen, dan nog kan er naar het oordeel van het Gerecht in het onderhavige geval hoe dan ook geen sprake zijn van een wezenlijk gebrek dat de wettigheid van de omstreden besluiten kan aantasten. Reeds op 25 oktober 1991 heeft de Commissie immers een mededeling aan het personeel verspreid, waaruit ondubbelzinnig bleek, dat overeenkomstig haar eerdere besluit van 16 december 1970 een inhouding op het salaris zou worden toegepast. Vervolgens heeft meermaals overleg op technisch en politiek niveau plaatsgevonden, en wel op 15 november 1991, 25 november 1991, 22 mei 1992 en ten slotte 12 november 1992, aan het einde waarvan het met personeelszaken en algemeen beheer belaste lid van de Commissie, ondanks de bezwaren van de vakbonds- en beroepsorganisaties, verklaarde dat „de Commissie zich aansluit bij de door de Raad en de andere instellingen gekozen oplossing”, en vaststelde „dat de procedure is beëindigd”.

46 In die context is het Gerecht van oordeel, dat ook al zou de letter zelf van artikel 12 van de Overeenkomst niet in acht zijn genomen, omdat er in geval van blijvende meningsverschillen een verslag had moeten worden opgesteld waarin melding werd gemaakt van de verschillende standpunten, deze omstandigheid op zich geen wezenlijk gebrek kan vormen waarop ambtenaren die individueel opkomen tegen een op hun salaris toegepaste inhouding, zich met succes zouden kunnen beroepen. Er heeft immers veelvuldig overleg plaatsgevonden en alle partijen waren volledig op de hoogte van de meningsverschillen, zoals blijkt uit de bij de

stukken gevoegde verslagen van de vergaderingen. Overigens waren de ambtenaren volledig geïnformeerd over de stand en de afloop van de onderhandelingen, zodat zij niet kunnen stellen dat hun gewettigd vertrouwen is beschaamd of hun rechtszekerheid is aangetast door omstandigheden die zij niet konden voorzien.

- 47 Ook al zou worden aangenomen, dat dit middel doel treft, dan nog blijkt uit de stukken dat, anders dan verzoekers betogen, de Commissie wel degelijk met de andere instellingen in overleg is getreden alvorens haar standpunt ten aanzien van de voorwaarden voor de hervatting van het werk te bepalen.
- 48 Uit al het voorgaande volgt, dat het eerste door verzoekers aangevoerde middel geen doel treft en in ieder geval ongegrond moet worden verklaard.

Schending van de artikelen 25, tweede alinea, en 62 Ambtenarenstatuut

— Argumenten van partijen

- 49 Volgens verzoekers, die erkennen dat in geval van vrijwillige werkonderbreking wegens staking het recht op bezoldiging wordt geschorst, moet de Commissie voor de toepassing van een inhouding op het salaris van een ambtenaar aantonen, dat de werkonderbreking uitsluitend op eigen initiatief van de ambtenaar plaatsvindt, en onderstelt een inhouding dat de ambtenaar vrijwillig aan de staking heeft deelgenomen. De bewijslast dienaangaande rust op de Commissie, die de staking moet controleren en elk besluit tot inhouding op het salaris individueel met redenen moet omkleden. De Commissie heeft dit bewijs evenwel niet geleverd en bijgevolg inbreuk gemaakt op het recht van de ambtenaar op de bezoldiging die aan zijn rang is verbonden. Wegens het ontbreken van dit bewijs heeft de Commissie

bovendien haar besluit tot toepassing van een inhouding op verzoekers' salaris niet met redenen omkleed.

50 Volgens verzoekers is er in casu sprake van overmacht, omdat de Commissie zelf heeft besloten het werk van haar ambtenaren te onderbreken en „hen zonder meer heeft belet om hun werkzaamheden normaal te verrichten”. Wegens de in geding zijnde staking had de Commissie immers besloten haar gehele infrastructuur buiten werking te stellen, de toegang tot de gebouwen en de garages af te sluiten, de crèche te sluiten, de hele sociale infrastructuur stil te leggen en de informatiesystemen uit te schakelen. Zij had haar ambtenaren daardoor de toegang tot hun werkkamers ontzegd. Het gaat derhalve niet om een tegen de werkgever gericht protest, maar om een handelwijze in overeenstemming met een besluit van deze werkgever, waardoor elke inhouding op het salaris is uitgesloten.

51 De Commissie wijst er om te beginnen op, dat „volgens een in het arbeidsrecht der Lid-Staten erkend beginsel geen salaris en bezoldiging over stakingsdagen verschuldigd is aan degenen die aan de staking hebben deelgenomen. Dit beginsel kan toepassing vinden in de verhouding tussen de instellingen der Gemeenschappen en hun ambtenaren (...)” (arrest Hof van 18 maart 1975, gevoegde zaken 44/74, 46/74 en 49/74, Acton, Jurispr. 1975, blz. 383).

52 Bovendien heeft de Commissie, volgens de door de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer gebruikte bewoordingen, „geen standpunt ingenomen ten aanzien van de staking, doch het stakingsrecht van haar personeel gewoon geëerbiedigd”. Zo heeft zij de toegang tot de gebouwen geenszins geweigerd, zodat de personeelsleden die waren aangewezen om te werken, en degenen die niet aan de staking deelnamen, in overeenstemming met artikel 9 van de bijlage bij de Overeenkomst in staat waren om hun werkzaamheden normaal te verrichten. Volgens de Commissie hebben verzoekers het tegenbewijs daarvan niet geleverd. Weliswaar

heeft zij uit voor de hand liggende veiligheidsoverwegingen besloten om de toegang tot de garages, de crèche, de restaurants en het kinderdagverblijf af te sluiten en bepaalde informatiesystemen uit te schakelen, doch deze voorzorgsmaatregelen betekenden geenszins, dat de ambtenaren of andere personeelsleden de toegang tot de gebouwen was ontzegd, zodat dezen hun werkkamer niet konden bereiken om er hun werkzaamheden te verrichten.

- 53 Dat verzoekers niet hebben geantwoord op de op 25 oktober 1991 gehouden telling van de werkonderbrekingen, toont aan dat zij aan de stakingsoproep gevolg hebben gegeven, omdat zij anders een daartoe strekkende verklaring hadden moeten afleggen, hetgeen in casu niet is gebeurd. De Commissie kon dus op goede gronden een inhouding op verzoekers' salaris toepassen als „legitieme consequentie van de vaststelling van een niet-verrichte dienst”, welk beginsel duidelijk was neergelegd in haar eerdere besluit van 16 december 1970.
- 54 De Commissie stelt, dat volgens vaste rechtspraak voor de beantwoording van de vraag of een besluit met redenen is omkleed, niet alleen rekening moet worden gehouden met het „document waarbij dat besluit wordt meegedeeld, maar ook met de omstandigheden waaronder het is genomen en ter kennis van de betrokkene gebracht, alsmede met de dienstnota's en andere mededelingen waarop het steunt en die de betrokkene duidelijk hebben ingelicht over de redenen en de grondslag van bedoeld besluit” (zie arresten Hof van 28 mei 1980, gevoegde zaken 33/79 en 75/79, Kuhner, Jurispr. 1980, blz. 1677, en 7 maart 1990, gevoegde zaken C-116/88 en C-149/88, Hecq, Jurispr. 1990, blz. I-599).
- 55 Ten slotte betoogt de Commissie, dat het personeel sinds bovengenoemde mededeling van 25 oktober 1991 zeer goed op de hoogte was van haar standpunt om een inhouding op de salarissen toe te passen wegens deelneming aan de werkonderbrekingen. Bovendien lieten de MA van 18 november 1992 in dat opzicht niets aan duidelijkheid te wensen over. Derhalve kan haar niet worden verweten, dat zij de bestreden besluiten niet voldoende met redenen heeft omkleed.

— Beoordeling door het Gerecht

- 56 Artikel 25, tweede alinea, Ambtenarenstatuut bepaalt: „Elk besluit dat overeenkomstig dit statuut ten aanzien van een ambtenaar wordt genomen, dient onverwijld schriftelijk te zijner kennis te worden gebracht. Iedere voor hem nadelige beslissing dient met redenen te zijn omkleed.” Bovendien heeft de ambtenaar volgens artikel 62 Ambtenarenstatuut „door het enkele feit van zijn aanstelling recht op de bezoldiging die aan zijn rang en zijn salaristrap is verbonden (...). Hij kan van dit recht geen afstand doen. Deze bezoldiging omvat een basissalaris, gezinstoelagen en toelagen van andere aard”.
- 57 Het Gerecht wijst er om te beginnen op, dat verzoekers niet betwisten, dat het arrest van het Hof van 18 maart 1975 (Acton, reeds aangehaald) in casu van toepassing is. In dit arrest overwoog het Hof, dat „volgens een in het arbeidsrecht der Lid-Staten erkend beginsel geen salaris en bezoldiging over stakingsdagen verschuldigd is aan degenen die aan de staking hebben deelgenomen; dat dit beginsel toepassing kan vinden in de verhouding tussen de instellingen der Gemeenschappen en hun ambtenaren, zoals de Commissie reeds bij een eerdere gelegenheid heeft vastgesteld, namelijk bij een besluit van 16 december 1970, volgens hetwelk 'het onbetaald laten van stakingsdagen een vanzelfsprekend beginsel is'”.
- 58 Volgens het Gerecht valt verzoekers' middel in twee onderdelen uiteen: in de eerste plaats zou de Commissie artikel 62 Ambtenarenstatuut hebben geschonden doordat zij niet het bewijs heeft geleverd dat verzoekers individueel aan de stakingen hebben deelgenomen; in de tweede plaats zou zij artikel 25 Ambtenarenstatuut hebben geschonden doordat zij haar besluiten tot inhouding op verzoekers' salarissen niet afdoende heeft gemotiveerd. Het Gerecht zal achtereenvolgens beide onderdelen van dit middel onderzoeken.
- 59 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel, als zou de Commissie niet het bewijs hebben geleverd dat verzoekers individueel aan de stakingen hebben

deelgenomen, aangezien er sprake was van overmacht omdat de Commissie zelf had besloten het werk van haar ambtenaren te onderbreken en hen had belet om hun werkzaamheden normaal te verrichten, inzonderheid om tijdens de stakingsdagen hun werkkamers te betreden, is het Gerecht van oordeel, dat hij die zich op overmacht beroept, in beginsel zijn stelling dermate dient te staven dat de rechter in staat is de gegrondheid ervan te beoordelen.

- 60 Dienaangaande stelt het Gerecht om te beginnen vast, dat uit de argumenten zelf van verzoekers blijkt, dat dezen tijdens de bedoelde stakingsdagen niet op hun arbeidsplaats aanwezig waren, en dat derhalve niet behoeft te worden nagegaan, wat de juridische waarde is van het formulier dat aan alle ambtenaren van de Commissie als bijlage bij bovengenoemde mededeling van 25 oktober 1991 is verstrekt.
- 61 Verzoekers stellen weliswaar, dat de Commissie „hen zonder meer heeft belet om hun werkzaamheden normaal te verrichten”, doordat zij haar hele infrastructuur buiten werking had gesteld, de toegang tot de gebouwen en de garages had afgesloten en informatiesystemen had uitgeschakeld, doch zij hebben dienaangaande in hun verzoekschriften slechts zeer algemene verklaringen afgelegd, waarvoor strikt genomen geen begin van bewijs is geleverd en evenmin een bewijs is aangeboden. Bovendien hebben zij afgezien van repliek, ondanks het feit dat de Commissie deze uiteenzetting van de feiten categorisch heeft bestreden.
- 62 Ten slotte heeft verzoekers' advocaat ter terechtzitting verklaard, dat hij niet precies kon aangeven in welke gebouwen van de Commissie te Brussel verzoekers werkzaam waren, en of de toegang tot deze gebouwen tijdens de stakingsdagen daadwerkelijk was afgesloten. Hij stelde in feite slechts, dat de „algemene infrastructuur” van de Commissie buiten werking was gesteld, waardoor verzoekers

niet in staat waren geweest te werken, zonder hiervoor ook maar enig bewijs te kunnen leveren of zelfs maar te kunnen aantonen, dat verzoekers daadwerkelijk hebben geprobeerd tijdens de stakingsdagen te werken. Overigens heeft verzoekers' raadsman geen verweer gevoerd tegen de door de gemachtigde van de Commissie afgelegde verklaring, dat van de ongeveer 15 000 ambtenaren van de Commissie 73 % heeft gestaakt, 10 % heeft gewerkt en de anderen om deugdelijk gemotiveerde redenen afwezig zijn geweest. Ten slotte kon hij niet aangeven, waarom verzoekers het als bijlage bij de mededeling van 25 oktober 1991 gevoegde formulier niet hebben teruggestuurd, ofschoon hij niet heeft betwist dat zij dit formulier hadden ontvangen.

- 63 Het eerste onderdeel van dit middel faalt derhalve.
- 64 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel, als zouden de jegens verzoekers genomen individuele besluiten tot inhouding op het salaris in het algemeen niet afdoende zijn gemotiveerd, dient naar het oordeel van het Gerecht in herinnering worden gebracht, dat volgens vaste rechtspraak de in artikel 25 Ambtenarenstatuut neergelegde verplichting tot motivering van bezwarende besluiten ten doel heeft, de gemeenschapsrechter in staat te stellen de wettigheid van het besluit te toetsen en de betrokkene voldoende aanwijzingen te verstrekken zodat deze kan beoordelen of het besluit op goede gronden is genomen dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de wettigheid ervan kan worden betwist. Aan dit vereiste is voldaan wanneer het besluit dat het voorwerp is van het beroep, is genomen in omstandigheden die de betrokken ambtenaar bekend zijn, zodat deze de draagwijdte van een maatregel die hem persoonlijk raakt, kan begrijpen (zie in die zin arrest Hof van 13 december 1989, zaak C-169/88, Prella, Jurispr. 1989, blz. 4335, en arrest Gerecht van 16 december 1993, zaak T-80/92, Turner, Jurispr. 1993, blz. II-1465).
- 65 Gezien het eerdere besluit van de Commissie van 16 december 1970, bovengenoemde mededeling die de Commissie op 25 oktober 1991 onder haar personeel heeft verspreid, de mededeling aan het personeel in de MA van 18 november 1992, waarvan geen enkele van de zeven verzoekers stelt dat hij ze niet heeft ontvangen,

en ten slotte de op verzoekers' salarisafrekeningen duidelijk vermelde reden voor de inhoudingen, is het Gerecht van oordeel, dat in casu duidelijk aan die voorwaarden is voldaan.

66 Derhalve faalt ook het tweede onderdeel van het middel.

67 Uit een en ander volgt in de eerste plaats, dat verzoekers erkennen, tijdens de in geding zijnde stakingsdagen niet te hebben gewerkt, zonder voor hun afwezigheid evenwel een andere reden dan de staking aan te voeren, in de tweede plaats dat hun argumenten inzake overmacht elke grondslag ontberen en in de derde en laatste plaats, dat de Commissie met afdoende gemotiveerde besluiten terecht een inhouding op verzoekers' salarissen heeft toegepast wegens hun deelneming aan deze stakingen.

68 Mitsdien moeten de beroepen worden verworpen, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de door de Commissie in zaak T-577/93 opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

Kosten

69 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Volgens artikel 88 van dit Reglement blijven in de gedingen tussen de Gemeenschappen en hun personeelsleden de kosten door de instellingen gemaakt, te hunnen laste. Volgens artikel 87, lid 3, tweede alinea, van dit Reglement evenwel „(kan) het Gerecht (...) een partij, ook wanneer zij in het gelijk wordt gesteld, veroordelen tot vergoeding van de door haar toedoen aan de wederpartij opgekomen kosten, die naar het oordeel van het Gerecht nodeloos of vexatoir zijn veroorzaakt”.

- 70 In de omstandigheden van het onderhavige geval en gelet op het procesverloop en de door verzoekers aangevoerde middelen en argumenten, is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie door toedoen van verzoekersodeloze en vexatoire kosten in de zin van voornoemde bepalingen van het Reglement voor de procesvoering zijn opgekomen. Mitsdien moeten verzoekers worden verwezen in alle kosten van het geding.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt de beroepen.
- 2) Verwijst verzoekers in alle kosten van het geding.

García-Valdecasas

Vesterdorf

Biancarelli

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 juli 1994.

De griffier

De president

H. Jung

R. García-Valdecasas