

Rolnummer 2397
Arrest nr. 111/2002 van 26 juni 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 103.908 van 22 februari 2002 in zake de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen tegen de Controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen en tegen de Belgische Staat - tussenkomende partij : de Algemene Centrale van het Militair Personeel - waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 22 maart 2002, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voorzover dit artikel ' elke syndicale organisatie erkend in de zin van artikel 12 die aangesloten is bij een syndicale organisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is ' ambtshalve als representatief beschouwt voor de toepassing van de wet van 11 juli 1978, terwijl enerzijds de organisaties die zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad in de praktijk geenszins representatief blijken te zijn voor het personeel genoemd in artikel 1 van de genoemde wet van 11 juli 1978, en terwijl anderzijds deze ambtshalve representativiteit tot gevolg heeft dat slechts één enkele professionele vakorganisatie van militairen als representatief kan worden beschouwd, overeenkomstig het tweede lid van artikel 5 wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De vereniging zonder winstoogmerk Nationaal Syndicaat der Militairen, afgekort N.S.M., is een professionele vakorganisatie van militairen; zij is erkend bij het koninklijk besluit van 27 februari 1985. Die erkenning is hernieuwd bij het koninklijk besluit van 3 december 1996. De voornoemde vereniging heeft voor de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot vernietiging van de beslissingen van de Controlecommissie inzake de representativiteit van de professionele syndicale organisaties van de militairen, beslissingen waarbij die commissie :

1° vaststelt dat het N.S.M. niet het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt en dat het ook niet representatief is (juni 1997);

2° vaststelt dat de Algemene Centrale van het Militair Personeel het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt en representatief is (juni 1997);

3° weigert over te gaan tot een controle en tot een telling van de bijdrageplichtige leden van de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad.

Ter gelegenheid van de uiteenzetting van één van de middelen van het beroep dat, in een eerste onderdeel, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd en in samenhang gelezen met de schending van de artikelen 23, 27 en 182 van de Grondwet, van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en, in een tweede onderdeel, uit de schending van artikel 11 van de

Grondwet, in samenhang gelezen met de schending van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, betoogt de verzoekende partij in wezen dat, zelfs indien zij voortvloeien uit de voormelde wet van 11 juli 1978, « de uitsluiting van het N.S.M. van de representativiteit, terwijl het op de tweede plaats komt na controle » en « de onmogelijkheid om andere zetels te bemachtigen - die zijn voorbehouden aan de zogenoemde politieke vakbonden terwijl ze niet bij de controle betrokken worden - » bronnen van discriminatie zijn, met name ten aanzien van de leden van het rijkswachtpersoneel, en de in het middel bedoelde bepalingen schenden; voor de verzoekende partij kan de omstandigheid dat de « politieke » vakorganisaties bij de Nationale Arbeidsraad zijn aangesloten, de voorkeursbehandeling die zij genieten om de representativiteit te bereiken, niet verantwoord en « enkel democratische verkiezingen of, in voorkomend geval, het tellen van de leden op grond van duidelijke, pertinente, objectieve en vooraf vastgestelde regels, kunnen een objectief en pertinent criterium vormen om een aanvraag van representativiteit te aanvaarden of te verwerpen ». De verzoekende partij stelt vast dat de discriminatie die zij aanklaagt, in de wet is ingeschreven en verzoekt de Raad van State aan het Arbitragehof de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 22 maart 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Op 18 april 2002 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de organieke wet, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 19 april 2002 ter post aangetekende brieven.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat, op grond van de motivering van het arrest nr. 70/2002 van 18 april 2002, de vraag ontkennend kan worden beantwoord in zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op artikel 5, 1°, van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, en bevestigend kan worden beantwoord in de mate als aangegeven in de overwegingen hierna, in zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op artikel 5, 2°, van de voormelde wet.

- B -

B.1. De wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de

medische dienst, zoals gewijzigd bij de wet van 21 april 1994, maakt een onderscheid tussen twee categorieën van vakorganisaties : de vakorganisaties die zij « representatief » noemt en de vakorganisaties die enkel « erkend » zijn.

Artikel 5 van de wet bepaalt :

« Wordt geacht representatief te zijn om te zetelen in het onderhandelingscomité :

1° elke syndicale organisatie erkend in de zin van artikel 12 die aangesloten is bij een syndicale organisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is;

2° de in de zin van artikel 12 erkende syndicale organisatie die het grootst aantal bijdrageplichtige leden in actieve dienst telt onder de andere syndicale organisaties dan die bedoeld in 1°. »

Artikel 12 van de wet bepaalt :

« Door de Koning worden erkend de syndicale organisaties :

1° die de belangen behartigen van alle categorieën van militairen, van gewezen militairen of van hun rechthebbenden;

2° die op nationaal vlak werkzaam zijn;

3° waarvan de oogmerken geen belemmering vormen voor de werking van de krijgsmacht;

4° die in geen enkele vorm verbonden zijn met een andere syndicale organisatie erkend met toepassing van dit artikel;

5° die, met uitzondering van de syndicale organisaties aangesloten bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad :

- uitsluitend de in artikel 1 bedoelde militairen en gewezen militairen als leden groeperen;

- in geen enkele vorm verbonden zijn met organisaties die andere belangen verdedigen dan die van de militairen of de gewezen militairen of hun rechthebbenden;

- hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders gepubliceerd hebben in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning stelt de procedure vast :

1° van erkenning;

2° van intrekking van de erkenning wanneer niet of niet meer is voldaan aan één of meer erkenningsvoorwaarden. »

De wet behoudt aan de « representatieve » vakorganisaties prerogatieven voor die zij de « erkende » vakorganisaties ontzegt.

De verdeling van die prerogatieven vormt het onderwerp van de artikelen 8, 10, 13, 14 van de wet, die bepalen :

« Art. 8. § 1. De Koning richt basisoverlegcomités van het militair personeel op waaraan Hij het geheel of een deel van de bevoegdheden verleent die in particuliere bedrijven opgedragen zijn aan de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

De voorzitter, de leden van de afvaardiging van de overheid en hun plaatsvervangers worden door de Minister van Landsverdediging aangewezen.

De afvaardiging van de representatieve syndicale organisaties bestaat uit ten hoogste drie leden vrij gekozen door de organisatie onder de militairen van het actief kader in werkelijke dienst die behoren tot een eenheid of dienst waarvan de normale standplaats gelegen is in de sector waarvoor het betrokken comité bevoegd is.

Zowel aan de afvaardiging van de overheid als aan de afvaardiging van de representatieve syndicale organisaties kunnen technici worden toegevoegd.

De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de samenstelling en de werking van de basisoverlegcomités.

[...] »

« Art. 10. § 1. De Koning stelt een geschillencomité in dat tot taak heeft een advies in te dienen omtrent ieder geschil voortvloeiend uit de toepassing van deze wet.

Het geschillencomité omvat :

1° hetzij een afvaardiging van de representatieve syndicale organisaties indien alleen representatieve syndicale organisaties bij het geschil betrokken zijn, hetzij een afvaardiging van de erkende syndicale organisaties indien minstens één erkende maar niet representatieve syndicale organisatie bij het geschil betrokken is;

2° een afvaardiging van de overheid.

[...] »

« Art. 13. Behoudens in de gevallen die de Koning bepaalt, en onverminderd de bepalingen van het tuchtreglement, mogen de erkende syndicale organisaties, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt :

1° stappen 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 uithangen in de lokalen van de diensten;

3° de documentatie met betrekking tot de materies vermeld in de artikelen 2, 7 en 8 ontvangen.

Art. 14. Onder de voorwaarden bepaald door de Koning en onverminderd de andere prerogatieven welke hun door deze wet worden toegekend, mogen de representatieve syndicale organisaties :

1° de prerogatieven van de erkende syndicale organisaties uitoefenen;

2° tijdens de diensturen syndicale bijdragen innen in de lokalen;

3° onverminderd de prerogatieven van de examencommissie, de openbare aanwervingsexamens en de vergelijkende examens van dezelfde aard bijwonen;

4° in de lokalen vergaderingen beleggen. »

B.2. De Raad van State stelt het Hof een vraag over een eventuele discriminatie van de erkende vakorganisaties die, met uitzondering van de in artikel 5, 2°, genoemde erkende vakorganisatie, niet als representatief worden beschouwd, ten opzichte van de vakorganisaties die op grond van artikel 5, 1°, als representatief worden beschouwd. Volgens de vraag zouden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden kunnen zijn doordat, enerzijds, het feit aangesloten te zijn bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad op zich niet garandeert dat de betrokken vakorganisatie werkelijk representatief is voor het militair personeel en, anderzijds, die bepaling tot gevolg heeft dat slechts één erkende vakorganisatie die niet is aangesloten bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde vakorganisatie, als representatief kan worden beschouwd.

B.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 juli 1978 wordt aangegeven dat « bij de uitwerking van [die wet] de bepalingen die hetzelfde doel nastreven met betrekking tot het overheidsperoneel en die het onderwerp zijn van de wet van 19 december 1974, als voorbeeld [werden] genomen; hierbij werd evenwel rekening gehouden met de

bijzonderheden en de eigen kenmerken van de krijgsmacht » (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 149/1, p. 1).

B.4. De verschillende behandeling van de twee categorieën van vakorganisaties heeft de wetgever reeds gewild bij het aannemen van de wet van 19 december 1974, waarvan de artikelen 7 en 8 aan de representatieve vakorganisaties het recht voorbehouden om zitting te hebben in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten, in het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, in de sectorcomités en in de bijzondere comités. Die bepalingen leggen verschillende representativiteitscriteria vast waaraan moet worden voldaan om zitting te hebben in die comités.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 december 1974 blijkt dat die keuze overeenstemt met de wil van de Regering om « geldige en verantwoordelijke gesprekspartners voor zich te vinden waarmee zij efficiënt kan onderhandelen » en, teneinde dat doel te bereiken, slechts te « onderhandelen met vakbonden die in staat zijn om werkelijke verantwoordelijkheden te dragen op nationaal vlak » en de versnippering van de vakbonden te vermijden waardoor « de onderhandelingen [...] ten dode opgeschreven [zouden] zijn » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1974, nr. 367/2, p. 10).

B.6. Artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 vertoonde echter twee verschillen ten opzichte van de bepalingen van de wet van 19 december 1974.

B.7.1. Artikel 8 van de wet van 19 december 1974 eiste dat de vakorganisatie die aan de criteria beantwoordde om zitting te hebben in de algemene comités krachtens artikel 7, om in een sectorcomité (§ 1, 1°) of in een bijzonder comité (§ 2, 1°) zitting te hebben, bovendien « een aantal bijdrageplichtige leden telt dat ten minste 10 pct. vertegenwoordigt van de personeelssterkte van het geheel ». Die vereiste is echter geschrapt bij artikel 2 van de wet van 15 januari 2002, die in het *Belgisch Staatsblad* van 25 januari 2002 is bekendgemaakt.

B.7.2. Bovendien bepaalde artikel 8 van de wet van 19 december 1974 dat een andere vakorganisatie zitting kon hebben in de sectorcomités en in de bijzondere comités voor zover ze aan bepaalde voorwaarden voldeed, zoals de vereiste een aantal bijdrageplichtige leden te

tellen dat « ten minste 10 pct. vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten welke onder het comité ressorteren ». Die bepaling is niet gewijzigd bij de wet van 15 januari 2002.

Artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978 bevatte oorspronkelijk een identieke vereiste. Die werd geschrapt bij de wet van 21 april 1994 omdat de wetgever toen, enerzijds, had vastgesteld dat « geen enkele syndicale organisatie de kaap van 10 pct [bereikte,] wat een probleem [stelde] inzake *de facto* [...] representativiteit » (*Parl. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1266/1, p. 2) en, anderzijds, dat er « evenveel militairen bij beroepsorganisaties aangesloten [waren] als bij de interprofessionele bonden » (*Parl. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 998/2, p. 3).

B.8. Het is in overeenstemming met het in B.5 vermelde doel de gesprekspartners die zitting mogen hebben in de overleg- en onderhandelingsstructuren te selecteren, om een permanent en doeltreffend sociaal overleg te verzekeren en de sociale vrede te bewaren. Het is niet onredelijk in elk geval de vakorganisaties toe te laten die op federaal vlak werkzaam zijn of die op zijn minst deel uitmaken van een op dat niveau samengestelde vakorganisatie en ook de belangen van alle categorieën van het personeel verdedigen. Een dergelijke vereiste is immers van die aard dat zij in zekere mate waarborgt dat bij het formuleren van de eisen van een categorie van het personeel rekening wordt gehouden met de situatie van alle andere werknemers.

B.9. Hetzelfde geldt voor de voorwaarde van aansluiting bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad (N.A.R.).

Een dergelijke voorwaarde is in haar beginsel niet discriminerend doordat zij enkel een indirecte manier is om de aansluiting bij een interprofessionele organisatie of federatie die zowel de privé-sector als de overheidssector insluit, te eisen.

De wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad laat weliswaar de Koning de keuze wat de organisaties betreft die in die raad vertegenwoordigd zijn. Uit het feit dat de wetgever heeft nagelaten in de wet zelf de objectieve, duidelijke en vooraf vastgestelde criteria te vermelden die de Koning zou moeten toepassen, kan echter niet

worden afgeleid dat hij Hem impliciet zou hebben toegestaan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet na te leven en de herhaalde aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie naast zich neer te leggen (*B.I.T., Bulletin Officiel*, Vol. LXX, 1987, Serie B, nr. 2, p. 24).

Hoe ruim en hoe vaag zij ook is, de machtiging die de in het geding zijnde bepalingen en artikel 2, § 2, van de wet van 29 mei 1952 samen aan de Koning hebben gegeven, staat Hem geenszins toe af te wijken van het beginsel volgens hetwelk een verschil in behandeling dat door een norm tussen verschillende categorieën van personen in het leven wordt geroepen, dient te berusten op een objectieve en redelijke verantwoording die wordt beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel. Het staat aan de administratieve rechter de beslissing te vernietigen waarmee de Koning de kandidatuur van een vakorganisatie zou hebben aangenomen of verworpen door Zich te baseren op een onwettige of discriminerende opvatting van het begrip « representativiteit ».

B.10. Daaruit volgt dat artikel 5, 1^o, van de wet van 11 juli 1978 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt doordat het een representativiteit naar recht toekent aan de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de N.A.R. vertegenwoordigd is, op voorwaarde dat de wetgever erop toeziet dat de lijst van de representatieve vakorganisaties wordt aangevuld met een voldoende aantal organisaties die een reële feitelijke representativiteit hebben.

In dat opzicht lijkt het onevenredig ten opzichte van het nagestreefde doel slechts één vakorganisatie, naast de organisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de N.A.R. vertegenwoordigd is, toe te staan zitting te hebben, ongeacht de wijze waarop het aantal leden tussen de verschillende organisaties is verdeeld.

B.11. Het is juist dat afbreuk zou worden gedaan aan de efficiëntie van onderhandeling en overleg, en bijgevolg aan de belangen van de militairen, indien elke erkende vakorganisatie eraan zou mogen deelnemen. Die nadelen kunnen echter worden vermeden door het aantal toegelaten organisaties te beperken op grond van hun feitelijke representativiteit.

B.12. Het is eveneens juist dat het huidige systeem niet tot gevolg heeft dat overleg wordt gepleegd of onderhandelingen worden gevoerd met gesprekspartners die niet tot het personeel van het leger behoren : artikel 4, § 2, van de wet van 11 juli 1978 bepaalt dat de helft van de mandatarissen van de representatieve vakorganisaties die afgevaardigd zijn voor het onderhandelingscomité militairen moeten zijn, en artikel 8, § 1, derde lid, van dezelfde wet voorziet erin dat de afvaardiging van de representatieve vakorganisaties in de basisoverlegcomités moet bestaan uit militairen « van het actief kader in werkelijke dienst die behoren tot een eenheid of dienst waarvan de normale standplaats gelegen is in de sector waarvoor het betrokken comité bevoegd is ».

B.13. Dat neemt echter niet weg dat het huidige systeem ertoe kan leiden dat de militairen voor het merendeel vertegenwoordigd zouden worden door personen die met hen geen voldoende band hebben om hun belangen echt te kunnen vertegenwoordigen.

Daaruit volgt dat de prejudiciële vraag, voor zover ze betrekking heeft op artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978 en in de mate als hierboven werd aangegeven, bevestigend dient te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5, 2°, van de wet van 11 juli 1978 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst, » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het bepaalt dat één enkele vakorganisatie erkend in de zin van artikel 12 van dezelfde wet geacht wordt representatief te zijn om zitting te nemen in het onderhandelingscomité.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 juni 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior