

Rolnummer 2121
Arrest nr. 70/2002 van 18 april 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 5, 8, 10 en 14 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, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe 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 vragen*

Bij arrest nr. 91.392 van 6 december 2000 in zake de v.z.w. Aktie en Vrijheid en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 26 januari 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden de artikelen 8, 10 en 14 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 niet, voorzover ze alleen gelden voor de representatieve organisaties in de zin van artikel 5 van die wet, waar het gaat om de basisoverlegcomités, het geschillencomité, de inning van de vakbondspremie, het toezicht op de al dan niet vergelijkende examens en de vergaderingen tijdens de diensturen, en niet voor de vakorganisaties die erkend zijn in de zin van artikel 12 van de wet van 11 juli 1978 ?

2. 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 v.z.w. Aktie en Vrijheid, V. Fourgon, A. Trintelier en E. Decorte vorderen voor de Raad van State de vernietiging van verschillende artikelen van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst. In de uiteenzetting van één van de middelen van het beroep, afgeleid uit de schending van de artikelen 19.3 en 22.3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van de artikelen 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest en van de artikelen 10, 11, 23 en 24 van de Grondwet, klagen zij de discriminatie aan waartoe het bestreden koninklijk besluit aanleiding geeft, van de erkende vakorganisaties ten opzichte van de representatieve vakorganisaties, en vragen zij dat aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag zou worden gesteld. De Raad van State, die ervan uitgaat dat de aangeklaagde discriminatie rechtstreeks of onrechtstreeks teruggaat op de wet van 11 juli 1978, gaat in op de vraag van de verzoekers en stelt de voormelde vragen. Hij vernietigt bij hetzelfde arrest de artikelen 1, 2, 3, § 1, 27 tot 30, 85 tot 88, 90, 93 tot 98, 100, 102 en 110, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 april 1996.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 26 januari 2001 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.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikkingen van 6 februari 2001 en 20 maart 2001, heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters L. Lavrysen en A. Alen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 6 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 maart 2001.

Memories zijn ingediend door :

- de v.z.w. Aktie en Vrijheid, met zetel te 7972 Beloeil, rue de l'Abbaye 14, V. Fourgon, wonende te 6700 Aarlen, rue des Espagnols 136, A. Trintelier, wonende te 1080 Brussel, Vlissingenstraat 28, en E. Decorte, wonende te 6001 Marcinelle, rue des Francs 19, bij op 23 april 2001 ter post aangetekende brief.

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 23 april 2001 ter post aangetekende brief;

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 4 mei 2001 ter post aangetekende brieven.

De v.z.w. Aktie en Vrijheid en anderen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 5 juni 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 juni 2001 en 20 december 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 26 januari 2002 en 26 juli 2002.

Bij beschikking van 14 november 2001 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 19 december 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 januari 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun raadslieden bij op 21 december 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 januari 2002 :

- zijn verschenen :

- . Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Aktie en Vrijheid en anderen;

- . luitenant-kolonel R. Gerits, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en A. Alen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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 -

Standpunt van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.1.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, onderstrepen de verzoekende partijen voor de Raad van State dat artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 aan de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is, een representativiteit naar recht toekent die niet wordt bevestigd door een feitelijke representativiteit omdat die bepaling voor de vakorganisaties waarop zij betrekking heeft geen enkele voorwaarde van werkelijke representativiteit oplegt, terwijl de professionele vakorganisaties van militairen overeenkomstig artikel 11 van dezelfde wet aan een teloperatie worden onderworpen om te bepalen welke vakorganisatie het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt.

A.1.2. De verzoekende partijen vergelijken het mechanisme van de wet van 11 juli 1978 met dat van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Zij merken op dat, in tegenstelling tot de eerste wet, de tweede, naast de vereiste aangesloten te zijn bij een op nationaal vlak als centrale opgerichte vakorganisatie of deel uit te maken van een op hetzelfde vlak opgericht vakverbond, de voorwaarde oplegt dat de vakorganisatie die als representatief wil worden erkend over een feitelijke representativiteit beschikt, aangezien artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 bepaalt dat de vakorganisatie die als representatief wil worden beschouwd, een aantal bijdrageplichtige leden telt dat ten minste 10 pct. vertegenwoordigt van de personeelssterkte van het geheel. Wat die bepaling betreft, halen de tussenkomende partijen het arrest nr. 139/2000 van het Hof aan.

A.1.3. De verzoekende partijen citeren het advies nr. L.25.008/9 van de Raad van State over het ontwerp van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978, waarin wordt opgemerkt dat het representativiteitssysteem van de vakorganisaties van militairen op internationaal niveau veel kritiek heeft gekregen en niet ertoe mag leiden dat de representatieve vakorganisaties willekeurig worden geselecteerd. Verder citeren zij, wat het begrip «representativiteit» en de prerogatieven van de representatieve vakorganisaties betreft, de arresten nrs. 33/97 en 71/92 van het Hof.

A.1.4. Voor de verzoekende partijen leiden die arresten tot de vaststelling dat de criteria vastgelegd bij artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 discriminerend zijn in zoverre zij de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is, ondubbelzinnig bevoordelen. Op grond van artikel 2 van de wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad is de enige voorwaarde om in de Raad zitting te hebben een op nationaal vlak verbonden interprofessionele organisatie te zijn. Een dergelijke federatie betekent echter niet dat de interprofessionele organisatie representatief is voor een bepaalde sector, zoals die van het leger. De verwijzing naar het lidmaatschap in de Nationale Arbeidsraad is op geen enkel cijfergegeven gebaseerd dat een werkelijke representativiteit van één of meer categorieën van het militair personeel verzekert. De tussenkomende partijen doen verder opmerken dat binnen de rijkswacht een dergelijke representativiteit naar recht niet bestaat.

A.2.1. De verzoekende partijen voor de Raad van State zijn van mening dat de tweede vraag bevestigend dient te worden beantwoord; zij merken op dat, als logisch gevolg hiervan, hetzelfde geldt voor de eerste prejudiciële vraag. Zij erkennen weliswaar een zekere representativiteit binnen het onderhandelingscomité, dat betrekking heeft op het geheel van het personeel bedoeld in artikel 1 van de wet van 11 juli 1978; zij twijfelen echter aan die representativiteit met betrekking tot de comités die op lokaal vlak een rol spelen.

A.2.2. Aan de basisoverlegcomités zijn volgens artikel 8 van de wet van 11 juli 1978 alleen bevoegdheden verleend die in de privé-bedrijven opgedragen zijn aan de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen. De tussenkomende partijen zijn van mening dat een dergelijke opdracht niet de invoering inhoudt van een specifiek systeem van uitsluiting van de louter erkende vakorganisaties.

A.2.3. De verzoekende partijen voeren ten slotte aan dat er geen objectief criterium van onderscheid is dat redelijk evenredig is met het doel en met de aard van het nagestreefde doel, op grond waarvan de bijzondere prerogatieven van de representatieve vakorganisaties kunnen worden verantwoord wat betreft de inning van de vakbondsbijdrage, de organisatie van de al dan niet vergelijkende examens en de organisatie van de vakbondsvergaderingen tijdens de diensturen en in de dienstlokalen die niet publiek toegankelijk zijn.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. Wat de eerste vraag betreft, verwijst de Ministerraad naar het advies van het Internationaal Arbeidsbureau van mei-juni 1994 volgens hetwelk het feit dat een vakorganisatie niet de toelating krijgt om zitting te hebben in de paritaire comités niet noodzakelijkerwijze een schending inhoudt van de vakbondsrechten van die organisatie, voor zover aan twee voorwaarden is voldaan : de reden waarom een vakbond geen zitting mag hebben in een paritair comité moet zijn dat hij niet over een voldoende objectief vastgestelde representativiteit beschikt, en de andere rechten die hij heeft en de activiteiten die hij kan ontplooiën moeten hem werkelijk in staat stellen de belangen van zijn leden te behartigen en te verdedigen.

A.3.2. De Ministerraad is van mening dat beide voorwaarden te dezen zijn vervuld. Enerzijds, heeft de wet van 21 april 1994 tot wijziging van de wet van 11 juli 1978 een objectief en precies criterium vastgelegd dat verzekert dat alle erkende professionele vakorganisaties representatief kunnen worden, namelijk het grootste aantal bijdrageplichtige leden tellen. Anderzijds, kunnen de louter erkende professionele vakorganisaties op grond van de rechten die zij hebben klaarblijkelijk en werkelijk actie voeren en bij de overheid interveniëren. De Ministerraad besluit eruit dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.3.3. Artikel 7 van de wet van 11 juli 1978 sluit de niet-representatieve vakorganisaties uit van deelname aan het overleg dat is vastgelegd bij artikel 8 van dezelfde wet, in verband met de bevoegdheden die zijn opgedragen aan de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen. Subsidiar voert de Ministerraad aan dat die uitsluiting gebaseerd is op het systeem dat bij artikel 11 van de wet van 19 december 1974 met betrekking tot de personeelsleden van de overheid is vastgelegd, en citeert in dat opzicht het arrest nr. 139/2000 van het Hof. Hij besluit dat, indien het Hof de verschillende behandeling die de wet van 19 december 1974 heeft doorgevoerd, aanvaardt, het noodzakelijkerwijze het onderscheid moet aanvaarden dat de wet van 11 juli 1978, bevestigd bij de wet van 21 april 1994, maakt.

A.3.4. Daarnaast doet de Ministerraad opmerken dat de wetgever heeft geoordeeld dat hij zou ingaan tegen de operationaliteit van de krijgsmacht indien hij alle erkende vakorganisaties de toestemming zou geven om in de basisoverlegcomités zitting te hebben. Immers, ook al had de wetgever het niet opportuun geacht om een zekere penetratiegraad te vereisen als voorwaarde voor de erkenning van een vakorganisatie, toch zou het volkomen onredelijk zijn geweest om alle erkende vakorganisaties toe te staan om in de basisoverlegcomités zitting te nemen, aangezien sommige van hen onder de militairen van het actief kader slechts enkele tientallen leden tellen. Een dergelijke keuze zou afbreuk hebben gedaan aan een efficiënte werking van de overlegcomités, en bijgevolg aan de belangen van de militairen. De Ministerraad besluit eruit dat de vraag met betrekking tot artikel 8 van de wet van 11 juli 1978 ontkennend dient te worden beantwoord.

A.4.1. Wat de vraag met betrekking tot artikel 10 van de wet van 11 juli 1978 betreft, onderstreept de Ministerraad in hoofdorde dat de louter erkende vakorganisaties niet van deelname aan het geschillencomité zijn uitgesloten aangezien, indien een erkende vakorganisatie bij het geschil betrokken is, de afvaardigingen van alle erkende vakorganisaties in het geschillencomité zitting mogen hebben.

A.4.2. Subsidiar doet de Ministerraad, op grond van de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 april 1994, gelden dat door het feit dat de erkende vakorganisaties, in tegenstelling tot de representatieve vakorganisaties, niet steeds aan het geschillencomité mogen deelnemen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden.

A.5. Wat artikel 14 van de wet van 11 juli 1978 betreft, voert de Ministerraad aan dat de uitsluiting van de erkende vakorganisaties van de prerogatieven die zijn omschreven in 2° tot 4° van dat artikel eveneens gebaseerd is op het systeem dat is vastgelegd bij de wet van 19 december 1974 met betrekking tot de personeelsleden van de overheid. Om dezelfde redenen als die welke in A.3.3 zijn aangevoerd, is die uitsluiting niet onredelijk. Bovendien heeft de wetgever rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de krijgsmacht en is hij ervan uitgegaan dat het toekennen van de in het geding zijnde prerogatieven aan de louter erkende vakorganisaties uiteindelijk zou zijn ingegaan tegen het belang van de dienst.

A.6.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is de Ministerraad van mening dat de bepaling waarop de vraag betrekking heeft het aangeklaagde verschil in behandeling niet invoert aangezien de professionele vakorganisaties sinds de wijziging van de wet van 11 juli 1978 bij de wet van 21 april 1994 niet langer moeten

aantonen dat zij werkelijk representatief zijn. Hij voegt eraan toe dat er geen oorzakelijk verband bestaat tussen de representativiteit van rechtswege van de vakorganisaties die in de Nationale Arbeidsraad zitting hebben en het feit dat slechts één professionele vakorganisatie als representatief kan worden beschouwd.

A.6.2. Subsidiair voert de Ministerraad aan dat op grond van artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 de erkende vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is van rechtswege als representatief worden beschouwd, en dat daarentegen alleen de erkende professionele vakorganisatie die het grootste aantal bijdrageplichtige leden in actieve dienst telt als representatief wordt beschouwd. Uit de parlementaire voorbereiding volgt dat de keuze van de wetgever om de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad is vertegenwoordigd van rechtswege als representatief te beschouwen, overeenstemt met de wil om zich aan het systeem aan te passen dat voor de overheid geldt en te garanderen « dat de ideologische strekkingen die het meest verspreid zijn in de sociale lagen alsook de vakorganisaties die de grote meerderheid van de werknemers van het land vertegenwoordigen » binnen de krijgsmacht vertegenwoordigd zijn. De Ministerraad is van mening dat een dergelijke keuze op een objectief criterium berust, dat zij verband houdt met het nagestreefde doel en hiermee niet manifest onevenredig is.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen voor de Raad van State

A.7.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merken de verzoekende partijen voor de Raad van State op dat de Ministerraad niet op de vraag antwoordt omdat het de bepaling van artikel 5 van de wet van 11 juli 1978 is die in het geding is en waarbij voor de vakorganisaties die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn geen enkele voorwaarde van werkelijke representativiteit wordt opgelegd. De tussenkomenende partijen herhalen dat de verwijzing naar het mechanisme dat binnen de overheid geldt, niet pertinent is, om de redenen die zij in hun eerste memorie hebben toegelicht. Wat het argument betreft volgens hetwelk de representativiteit naar recht wordt verantwoord vanuit de overweging dat de meest verspreide ideologische strekkingen moeten worden gevrijwaard, doen zij opmerken dat dit criterium geen enkel verband houdt met het begrip vakvertegenwoordiging dat veronderstelt dat de betrokken werknemers vertegenwoordigd worden door de vakorganisaties die aan hun verwachtingen beantwoorden, en dat dit criterium erop neerkomt in naam van het pluralisme een vakvertegenwoordiging op te leggen die totaal geen afspiegeling is van het militair personeel.

A.7.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, oordelen de verzoekende partijen voor de Raad van State dat het mechanisme waarbij alleen de professionele vakorganisatie die bij een telling het grootste aantal bijdrageplichtige leden heeft, het recht heeft om als representatief te worden beschouwd, noodzakelijkerwijze ertoe leidt dat die vakorganisatie in de toekomst een voorsprong heeft wat die representativiteit betreft. Dat systeem maakt het mogelijk de erkende vakorganisaties die werkelijk representatief zijn, opzij te schuiven, en doet bijgevolg afbreuk aan de vakbondsvrijheid.

– B –

De in het geding zijnde bepalingen

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 grootste 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. »

Wat de prejudiciële vragen betreft

B.2. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de discriminatie die het gevolg zou zijn van het feit dat de wet bepaalde prerogatieven aan de representatieve vakorganisaties voorbehoudt, terwijl in de tweede vraag de pertinentie wordt betwist van de criteria waaraan een vakorganisatie moet voldoen om als representatief te worden beschouwd. Aangezien de kritiek die in de tweede prejudiciële vraag wordt geuit fundamenteeler is – zij heeft immers betrekking op de definitie als zodanig van een representatieve vakorganisatie –, is het aangewezen ze eerst te onderzoeken.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

B.3. 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.4. 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 overheidspersoneel 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.5. 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.6. 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.7. 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.8.1. 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.8.2. 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.9. Het is in overeenstemming met het in B.6 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.10. 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.11. Daaruit volgt dat artikel 5, 1°, 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.12. Het is juist, zoals de Ministerraad onderstreept, 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.13. 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.14. 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 tweede 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.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.15. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op het verschil in behandeling waartoe de artikelen 8, 10 en 14 van de wet van 11 juli 1978 aanleiding geven, tussen de representatieve vakorganisaties in de zin van artikel 5 van die wet en de erkende vakorganisaties in de zin van artikel 12 van dezelfde wet, wat de mogelijkheid betreft zitting te hebben in de comités bedoeld in de artikelen 8 en 10 alsook de prerogatieven die bij artikel 14 aan de eerstgenoemde vakorganisaties zijn voorbehouden.

B.16. De basisoverlegcomités van het militair personeel bedoeld in artikel 8 van de wet van 11 juli 1978 zijn in hun huidige vorm opgericht bij de wet van 21 april 1994, opdat « op

lokaal vlak een aantal praktische problemen aan overleg [kunnen] worden onderworpen » (*Parl. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1266/4, p. 2).

B.17. Het geschillencomité bedoeld in artikel 10 van de wet van 11 juli 1978 is bij de wet van 21 april 1994 opgericht « om de eventuele geschillen omtrent de toepassing van de wet te kunnen behandelen » (*Parl. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1266/4, p. 3). De representatieve vakorganisaties maken er steeds deel van uit. De erkende vakorganisaties worden verzocht deel te nemen wanneer één van hen bij het geschil betrokken is.

B.18. Wat de prerogatieven betreft die bij artikel 14 van de wet van 11 juli 1978 aan de representatieve vakorganisaties zijn toegekend, preciseert de memorie van toelichting dat « deze bevoegdheden [overeen]stemmen [...] met deze toegekend aan de syndicale organisaties van het overheidspersoneel » (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 149/1, p. 5).

B.19. De wetgever kan redelijkerwijs oordelen dat het in strijd zou zijn met het belang van de dienst binnen het leger indien hij zou toestaan dat een onbeperkt aantal vakorganisaties zitting zou nemen in de overlegcomités en in het geschillencomité bedoeld in de artikelen 8 en 10 van de wet, en de in artikel 14 van de wet opgesomde prerogatieven zou uitoefenen.

B.20. Aangezien het aantal erkende vakorganisaties niet beperkt is en artikel 12, waarbij de voorwaarden van hun erkenning zijn vastgelegd, geen enkele representativiteitsvereiste bevat, kan de wetgever hun het recht weigeren zulke prerogatieven uit te oefenen en ze voorbehouden aan de organisaties die bij onderhandeling en overleg een grotere verantwoordelijkheid op zich nemen.

B.21. Uit de combinatie van de artikelen 5, 8, 10 en 14 volgt echter dat, naast de vakorganisaties waaraan op grond van artikel 5, 1°, representativiteit naar recht is toegekend, slechts één organisatie die aantoont dat zij feitelijk representatief is, zitting mag nemen in de overlegcomités en in het geschillencomité, en de prerogatieven van artikel 14 mag uitoefenen. Een dergelijke beperking is van die aard dat op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de uitoefening van de vakbondsvrijheid, om de reden die in B.14 is toegelicht.

B.22. Daaruit volgt dat de artikelen 8, 10 en 14 van de wet van 11 juli 1978 niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de representatieve vakorganisaties waarop zij betrekking hebben alleen die zijn welke zijn vermeld in het huidige artikel 5 van de wet.

De situatie zou anders zijn indien artikel 5 van de wet de vakorganisaties die als representatief worden beschouwd zou definiëren op grond van niet-discriminatoire criteria, waardoor het zou ontsnappen aan de kritiek die in B.11 tot B.14 is geformuleerd.

B.23. In die mate dient de eerste prejudiciële vraag bevestigend 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.

- De artikelen 8, 10 en 14 van dezelfde wet schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de representatieve vakorganisaties waarop zij betrekking hebben, alleen de organisaties zijn die zijn vermeld in artikel 5 van die wet.

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 18 april 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior