

Rolnummer 2185
Arrest nr. 92/2002 van 5 juni 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 12, eerste lid, 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 A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 95.361 van 14 mei 2001 in zake de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 30 mei 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 12, 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 in zoverre die bepaling de verplichting om de wijziging aan de statuten en de lijst van de verantwoordelijke leiders in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken alleen oplegt aan de professionele syndicale organisaties en niet aan de syndicale organisaties die aangesloten zijn bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad ? ».

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

De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen vordert voor de Raad van State de vernietiging van artikelen 3, § 1, en 5, 2°, 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 het middel gericht tegen het bestreden artikel 5, 2°, voert de verzoekende partij de schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel aan doordat die bepaling enkel van toepassing zou zijn op professionele vakorganisaties en niet op de vakorganisaties die aangesloten zijn bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde organisatie, en vraagt dat dienaangaande aan het Hof een prejudiciële vraag zou worden gesteld. De Raad van State, die ervan uitgaat dat de aangeklaagde discriminatie teruggaat op artikel 12, 5°, van de wet van 11 juli 1978, gaat in op de vraag van de verzoekster en stelt de voormelde vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 30 mei 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 beschikking van 19 juli 2001 heeft de voorzitter in functie de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 15 september 2001.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 20 juli 2001 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van 19 juli 2001.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 juli 2001.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 september 2001 ter post aangetekende brief;

- de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen, woonplaats kiezend te 1030 Brussel, Milcampsiaan 77, bij op 12 september 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 1 oktober 2001 ter post aangetekende brieven.

De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 11 oktober 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 oktober 2001 en 30 april 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 30 mei 2002 en 30 november 2002.

Bij beschikking van 21 februari 2002 heeft voorzitter A. Arts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 maart 2002.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun raadslieden bij op 22 februari 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 maart 2002 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. G. Van Grieken, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen;
 - . luitenant-kolonel R. Gerits, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en J.-P. Moerman 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 -

A.1.1. De verzoekende partij voor de Raad van State, de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen, wijst allereerst erop dat, tot de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij de wet van 21 april 1994 « tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht en 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 » (hierna : de wet van 21 april 1994), de vakorganisaties slechts konden worden erkend indien zij hun statuten en de lijst van de verantwoordelijke leiders, met inbegrip van de wijzigingen hierin aangebracht, aan de bevoegde Minister meedeelden. Sinds de wet van 21 april 1994 is die mededelingsplicht opgeheven en wordt aan de professionele vakorganisaties de verplichting opgelegd hun statuten en de lijst van de verantwoordelijke leiders in het *Belgisch Staatsblad* te publiceren, terwijl de politieke vakorganisaties van die verplichting worden vrijgesteld. De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen is van mening dat die publicatieverplichting geen betrekking heeft op de wijzigingen aangebracht in de statuten en in de lijst van de verantwoordelijke leiders. Zij leidt hieruit af dat artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 25 april 1996, dat de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van die wijzigingen verplicht stelt, geen wettelijke basis heeft. Zij heeft dan ook vragen bij de stelling van de Raad van State in het

verwijzend arrest dat die bepaling van het koninklijk besluit van 25 april 1996 teruggaat op de publicatieverplichting ingesteld door artikel 12, 5°, van de wet van 11 juli 1978 en stelt voor de prejudiciële vraag als volgt te herformuleren :

« Schendt de wet van 21 april 1994 ‘ tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht (...) en van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel ’ inzonderheid het artikel 13 (dat het artikel 12 van deze wet van 11 juli 1978 vervangt door een nieuw artikel 12) niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en gecombineerd met de artikelen 23, 27 en 182 van de Grondwet, in zoverre deze bepaling het bestaande artikel 12 opheft en hierbij de verplichting invoert om de wijziging aan de statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders in het *Belgisch Staatsblad* te publiceren enkel oplegt aan de professionele syndicale organisaties en niet aan de syndicale organisaties die aangesloten zijn bij een syndicale organisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad ? »

A.1.2. Volgens de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen zijn de vakbondsvrijheid en de vrijheid van vereniging nauw met elkaar verweven en behelst de vrijheid van vereniging het fundamentele recht om zonder enige belemmering de statuten te wijzigen en de leiding van de vereniging te veranderen. Maatregelen die grondrechten beperken, moeten steeds op toelaatbare criteria berusten, de nagestreefde doelstellingen moeten het algemeen belang dienen en de maatregelen moeten evenredig zijn ten opzichte van die doelstellingen. Zij meent dat de gestelde criteria inzake representativiteit het overleven van apolitieke vakorganisaties bemoeilijken en wijst op het verschil in bevoegdheden en prerogatieven tussen de louter erkende vakorganisaties en de representatieve organisaties. De wetgever moet bijzonder omzichtig zijn wanneer hij de erkenning of het behoud ervan ondergeschikt maakt aan de naleving van verrichtingen die gevolgen hebben voor de interne werking van de vakorganisaties.

A.1.3. De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen is van mening dat de in 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 » (hierna : de wet van 11 juli 1978) opgelegde mededelingsplicht tot doel had een actueel inzicht te verwerven in de statuten en in de leiding van de kandiderende organisaties. Die mededelingsplicht was pertinent en redelijk, in acht genomen het beperkte toepassingsdomein van de militaire vakbondswet. Aldus was het mogelijk de conformiteit aan de andere bepalingen van artikel 12 te toetsen en te weten wie de verantwoordelijke leiders waren. Het feit dat alle vakorganisaties gelijk werden behandeld was objectief verantwoord vermits allen kandideerden voor een erkenning.

Het door de wet van 21 april 1994 gehanteerde onderscheid tussen professionele vakorganisaties en politieke vakbonden, die nochtans allen dezelfde erkenning moeten verkrijgen, berust wel op een objectief criterium, namelijk het al dan niet aangesloten zijn bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad, maar dat criterium is noch pertinent, noch redelijk. De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen ziet niet in welke de doelstelling van het aangeklaagde onderscheid is, vermits het in beide gevallen vakorganisaties betreft die erkenning nastreven. Tevens zijn zij van mening dat de maatregel onevenredig is : de representatieve organisaties zijn vrijgesteld van elke mededeling, terwijl de louter erkende organisaties onderworpen zijn aan een publicatieplicht bij elke wijziging. Een dergelijke maatregel houdt een onrechtmatige inmenging in de vakbondsvrijheid en de vrijheid van vereniging in vermits het wijzigen van de statuten en van de lijst van de verantwoordelijke leiders wordt afgeremd en ontmoedigd, hetgeen het functioneren van de organisatie belemmert.

De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen verwijst ook naar de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, waar de wetgever de mededelingsplicht niet heeft opgeheven en evenmin een publicatieplicht heeft opgelegd aan de louter erkende vakorganisaties.

A.2. De Ministerraad schetst allereerst de wetsgeschiedenis van de in het geding zijnde bepaling en citeert uit de parlementaire voorbereiding betreffende de wet van 21 april 1994. Daarin wordt gewezen op het bestaan van een amalgaam van vakorganisaties, zonder dat die *de facto* representatief waren en waarbij bepaalde organisaties tweemaal vertegenwoordigd waren, namelijk eenmaal volgens het criterium van vertegenwoordiging in de Nationale Arbeidsraad en eenmaal volgens het criterium van beroepsvereniging met een reëel ledenbestand. Hieruit leidt hij af dat de wetgever de wildgroei aan professionele vakorganisaties heeft willen inperken door die organisaties te verplichten hun statuten en hun verantwoordelijke leiders niet alleen kenbaar te maken aan de bevoegde Minister maar ook ten aanzien van de militaire overheden, ten aanzien van

alle Belgen en ten aanzien van alle militairen en dit via een verplichting tot publicatie in het *Belgisch Staatsblad*. Aldus werden de professionele vakorganisaties tot openheid verplicht. De wetgever vermocht van mening te zijn dat een dergelijke verplichting een effectieve rem zou plaatsen op de wildgroei van vakorganisaties. De Ministerraad wijst erop dat een dergelijke verplichting zinledig was ten opzichte van de politieke vakorganisaties, vermits de kans op proliferatie van dergelijke organisaties onbestaand was vanwege de voorwaarde dat die organisaties moesten zijn aangesloten bij een vakorganisatie vertegenwoordigd in de Nationale Arbeidsraad. De Ministerraad is dan ook van mening dat de vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.3. De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen stelt in haar memorie van antwoord dat zij het niet eens kan zijn met de door de Ministerraad geboden verantwoording. De in het geding zijnde bepaling heeft immers niets uit te staan met het probleem van de *de facto* of *de iure* representativiteit, maar betreft enkel een probleem van erkenning, namelijk het verkrijgen van de erkenning en het behoud ervan. Evenmin wordt het probleem van de dubbele erkenning opgelost door de opgelegde publicatieplicht. Zij wijst erop dat onder de gelding van de wet van 11 juli 1978 alle vakbonden hun statuten en hun leiding dienden mede te delen aan de Minister van Landsverdediging, die vrijelijk bepaalde hoe en wanneer die informatie werd doorgezonden naar de militaire overheden en naar de militairen in het algemeen. Gelet op het beperkte sectorale toepassingsgebied, namelijk enkel de krijgsmacht, ziet de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen niet in waarom er nu plots kosten zouden moeten worden gedragen voor doorvermelding in andere sectoren dan de krijgsmacht. Zij ziet evenmin enige verantwoording voor het feit dat die publicatieverplichting niet de politieke vakorganisaties betreft, terwijl die kapitaalkrchtig zijn en zich gemakkelijk de publicatiekosten kunnen veroorloven.

- B -

B.1. Artikel 12 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, zoals gewijzigd bij de wet van 21 april 1994, bepaalt de voorwaarden tot erkenning van de vakorganisaties en luidt :

« 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 een of meer erkenningsvoorwaarden. »

De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op artikel 12, eerste lid, 5°, en uit het verwijzende arrest blijkt dat enkel het derde streepje in het geding is.

B.2.1. Volgens de verzoekende partij voor de verwijzende rechter moet de prejudiciële vraag worden geherformuleerd vermits de in het geding zijnde bepaling enkel betrekking heeft op de verplichting tot publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van de statuten en de lijst van de verantwoordelijke leiders en niet van de wijzigingen hierin aangebracht. Artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978, dat de publicatie van de wijzigingen aangebracht in de statuten of in de lijst van de verantwoordelijke leiders in het *Belgisch Staatsblad* oplegt, zou aldus geen wettelijke basis hebben, zodat de vraag rijst naar de schending door de in het geding zijnde bepaling van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 23, 27 en 182 van de Grondwet.

B.2.2. De partijen voor het Hof vermogen niet de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen.

Het Hof merkt daarenboven op dat de verplichting tot publicatie van de statuten en van de lijst van de verantwoordelijke leiders slechts betekenis heeft indien zij tevens geldt voor de daarin aangebrachte wijzigingen, zodat de verplichting tot publicatie van die wijzigingen logischerwijze voortvloeit uit de verplichting tot publicatie van de statuten en van de lijst van de verantwoordelijke leiders zelf.

B.3. De in het geding zijnde bepaling roept, wat de voorwaarden voor erkenning van vakorganisaties betreft, een verschil in behandeling in het leven tussen twee categorieën van vakorganisaties van militairen : de professionele vakorganisaties die, om te kunnen worden

erkend, hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders, alsmede de wijzigingen hiervan, in het *Belgisch Staatsblad* moeten publiceren en de vakorganisaties die zijn aangesloten bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad, aan wie een dergelijke verplichting tot publicatie niet is opgelegd.

B.4. Vóór de wijziging bij artikel 13 van de wet van 21 april 1994 stelde artikel 12 van de wet van 11 juli 1978, zowel ten aanzien van professionele vakorganisaties als ten aanzien van vakorganisaties aangesloten bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad, als voorwaarde voor erkenning onder meer de mededeling aan de Minister van Landsverdediging van de statuten en van de lijst van hun verantwoordelijke leiders. Die erkenning kon slechts behouden blijven indien ook de wijzigingen in de statuten of de lijst van de verantwoordelijke leiders aan de Minister werden medegedeeld.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 april 1994 blijkt dat de vervanging van die mededelingsplicht aan de bevoegde minister door een verplichting tot publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van de statuten en van de lijst van de verantwoordelijke leiders en van de hierin aangebrachte wijzigingen verband houdt met de doelstelling van de wetgever de « erkenningsvoorwaarden in het leven te roepen die een ongebreidelde proliferatie (en derhalve versnippering) en onduidelijke vertegenwoordiging tegengaan. Er moet ook in een procedure voorzien worden die het mogelijk maakt de niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden te sanctioneren » (*Parl. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 1266/1, pp. 1 en 2).

B.5. Het in B.3 uiteengezette verschil in behandeling inzake de erkenningsvoorwaarden van vakorganisaties is pertinent ten opzichte van de in B.4 uiteengezette doelstelling. De verplichting tot publicatie in het *Belgisch Staatsblad* maakt het de overheid mogelijk een inzicht te verwerven in de statuten en de lijst van de verantwoordelijke leiders van de organisatie, zodat de conformiteit ervan kan worden nagegaan met de andere voorwaarden van erkenning gesteld in artikel 12. Bovendien kunnen derden aldus inzicht krijgen in de doelstelling en leiders van de vakorganisatie.

De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat de vakorganisaties aangesloten bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad, die, overeenkomstig artikel 5 van de wet van 11 juli 1978, geacht worden representatief te zijn, voldoende bekend

zijn, zodat de publicatie van hun statuten en van de lijst van hun verantwoordelijke leiders hem als overbodig kon voorkomen.

B.6. De in het geding zijnde verplichting tot publicatie kan niet worden beschouwd als een overdreven zware formaliteit en tast de vakbondsvrijheid op geen enkele manier aan.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 12, eerste lid, 5°, derde streepje, 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 niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 5 juni 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts