



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 35/2025
van 27 februari 2025
Rolnummer : 8145**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 258.259 van 19 december 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 januari 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 ‘ tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel ’ de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 27 ervan, in zoverre het bepaalt dat, om zitting te hebben in een sectorcomité, een erkende vakorganisatie die geen vakorganisatie is zoals bedoeld in paragraaf 1, 1°, van hetzelfde artikel, tegelijk het grootste aantal bijdrageplichtige leden moet tellen onder de andere vakorganisaties dan die bedoeld in dezelfde paragraaf 1, 1°, en een aantal bijdrageplichtige leden moet hebben dat ten minste 10 % vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het comité ressorteren ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Nationale Unie der Openbare Diensten - sector Financiën, de Nationale Unie der Openbare Diensten, Jean Michel Angelozzi, Eric Brisbois en Bart Torrekens, bijgestaan en

vertegenwoordigd door mr. Benoît Cambier, mr. Thomas Cambier en mr. Noémie Cambier, advocaten bij de balie te Brussel;

- het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, François Fernandez-Corrales, Béa Foubert en Stefaan Slaghmuylder, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Vincent De Wolf, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Marine Wilmet, advocate bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Bonbled en mr. Camila Dupret Torres, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 11 december 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Kattrin Jadin en Danny Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Op 19 december 2020 dient de Nationale Unie der Openbare Diensten - sector Financiën (hierna : de Unie), met toepassing van artikel 53 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 « tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel », bij de voorzitter van het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten een verzoek in dat ertoe strekt haar te erkennen als « representatieve vakorganisatie » in de zin van artikel 8, § 1, van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » (hierna : de wet van 19 december 1974) teneinde zitting te kunnen hebben in het met toepassing van artikel 4 van die wet opgerichte sectorcomité II - Financiën (hierna : het sectorcomité).

Op 15 januari 2021 brengt de minister van Ambtenarenzaken, in haar hoedanigheid van voorzitter van het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten, de bij artikel 14 van de wet van 19 december 1974 ingevoerde Commissie voor de representativiteitscontrole van de vakorganisaties in de overheidssector (hierna : de Commissie) op de hoogte van haar beslissing om te stellen dat de Unie voldoet aan de in artikel 8, § 1, 2^o, a) en b), van die wet vermelde representativiteitsvoorwaarden, omdat die organisatie de belangen verdedigt van al de categorieën van het personeel van de diensten die onder het sectorcomité ressorteren en aangesloten is bij een nationale vakorganisatie. De minister verzoekt die Commissie overigens om na te gaan of de Unie ook aan de in artikel 8, § 1, 2^o, c), van dezelfde wet vermelde representativiteitsvoorwaarde voldoet. Op 28 juni 2021 beslist de Commissie, op basis van de gegevens die de Unie haar heeft bezorgd, dat zij niet voldoet aan de voormelde voorwaarde omdat het aantal van haar bijdrageplichtige leden minder dan tien procent vertegenwoordigt van de personeelsleden van de overheidsdiensten die onder het sectorcomité ressorteren.

Op 17 augustus 2021 vordert de Unie bij de Raad van State de schorsing van de uitvoering en de nietigverklaring van de beslissing die de Commissie op 28 juni 2021 heeft genomen. Bij het arrest nr. 252.731 van 21 januari 2022 verwerpt de Raad van State die vordering en aanvaardt hij de tussenkomsten van de drie representatieve vakorganisaties die toegelaten zijn zitting te hebben in het sectorcomité, waaronder de Algemene

Centrale der Openbare Diensten en het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, evenals enkele mandatarissen van de voormelde tweede organisatie (François Fernandez-Corrales, Béa Foubert en Stefaan Slaghmuylder).

Ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring voert de Unie aan dat de beslissing van de Commissie van 28 juni 2021 onwettig is omdat zij artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 toepast en die wetsbepaling niet bestaanbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 27 ervan (in zoverre in die laatste bepaling de vakbondsvrijheid wordt gewaarborgd), doordat de vakbond die in het sectorcomité zitting wil hebben, om te voldoen aan de representativiteitsvoorwaarde bedoeld in de in het geding zijnde wetsbepaling, een aantal bijdrageplichtige leden in zijn rangen moet tellen dat niet alleen groter is dan dat van de andere vakbonden die niet in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten zitting hebben, maar dat ook ten minste tien procent vertegenwoordigt van de personeelsleden van de overheidsdiensten die onder het sectorcomité ressorteren. De Raad van State beslist dus, op verzoek van de Unie, de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

A.1. Het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, François Fernandez-Corrales, Béa Foubert en Stefaan Slaghmuylder (hierna : het Vrij Syndicaat en anderen) voeren aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is omdat het Hof niet bevoegd zou zijn om ze te beantwoorden. Zij stellen dat het Hof in de plaats zou treden van de wetgevende macht indien het de ongrondwettigheid van artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » (hierna : de wet van 19 december 1974) zou vaststellen, aangezien de in die bepaling vermelde voorwaarden integraal deel uitmaken van een geheel van aanvullende regels dat niet in het geding wordt gebracht.

A.2. Volgens de Nationale Unie der Openbare Diensten - sector Financiën (hierna : de Unie) zal het vaststellen van de ongrondwettigheid van artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 niet ertoe leiden dat het Hof zich in de plaats stelt van de wetgevende macht. Zij merkt op dat laatstgenoemde over een beoordelingsvrijheid zal beschikken om te bepalen hoe de ongrondwettigheid kan worden verholpen. Zij merkt eveneens op dat het Hof, bij het arrest nr. 70/2002 van 18 april 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.070), de ongrondwettigheid reeds heeft vastgesteld in een soortgelijke wetgevende context.

A.3. Het Vrij Syndicaat en anderen, en de Algemene Centrale der Openbare Diensten (hierna : de ACOD) voeren aan dat de prejudiciële vraag ook onontvankelijk is omdat zij niet nuttig is voor de oplossing van het voor de Raad van State hangende geschil.

Die partijen merken op dat niet wordt betwist dat het aantal bijdrageplichtige leden van de Unie onder de drempel ligt van tien procent waarin artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 voorziet. Zij stellen dat het Hof bij het voormelde arrest nr. 70/2002 en bij het arrest nr. 148/2003 van 19 november 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.148) reeds heeft erkend dat die drempel bestaanbaar was met de Grondwet. Zij zijn dus van mening dat een eventuele vaststelling van ongrondwettigheid enkel betrekking zou kunnen hebben op het feit dat de in het geding zijnde wetsbepaling de toegang tot het betrokken sectorcomité voorbehoudt aan de andere vakorganisatie dan die welke in artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 worden beoogd en die het grootste aantal bijdrageplichtige leden in haar rangen telt. De voormelde partijen merken echter op dat niemand betwist dat de Unie te dezen aan die voorwaarde voldoet en dat geen enkele andere vakorganisatie vraagt om zitting te hebben in het sectorcomité met toepassing van artikel 8, § 1, 2°, van de wet van 19 december 1974.

A.4. De Unie antwoordt dat de prejudiciële vraag niet enkel betrekking heeft op een van de twee representativiteitsvoorwaarden van artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974, maar op de cumulatie van beide voorwaarden, zijnde de gehele bepaling. Zij voegt eraan toe dat de Raad van State reeds uitdrukkelijk het belang van die vraag heeft nagegaan alvorens ze te stellen.

Ten aanzien van de grond van de prejudiciële vraag

A.5.1. De Unie voert aan dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Die partij is van mening dat, gelet op het voormelde arrest nr. 70/2002, de in het geding zijnde wetsbepaling onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zodat het niet noodzakelijk is om de grondwettigheid ervan te onderzoeken in het licht van artikel 27 van de Grondwet, in zoverre daarin de vakbondsvrijheid wordt erkend.

Zij merkt eveneens op dat het in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet erkende recht op collectief onderhandelen enkel een bestanddeel van de vakbondsvrijheid is en dat die vrijheid is geschonden door een wet die een discriminatie tussen vakorganisaties doet ontstaan.

A.5.2. De Unie merkt op dat de situatie van de vakorganisatie die zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten vergelijkbaar is met die van de vakorganisatie die niet in dat comité zitting heeft, wanneer beide organisaties de belangen van hun leden in een sectorcomité willen verdedigen.

A.5.3. Dezelfde partij beklemtoont dat de prejudiciële vraag het verschil in behandeling tussen die twee categorieën van organisaties niet in het geding brengt, verschil dat voortvloeit uit het feit dat enkel de organisaties die zitting hebben in het voormelde algemene onderhandelingscomité, ook ambtshalve zitting hebben in alle sectorcomités. Zij brengt in herinnering dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een dergelijk verschil in behandeling niet discriminerend was, rekening houdend met de bedoeling van de overheid om in een sectorcomité te onderhandelen met gesprekspartners met verantwoordelijkheden in een ruimer kader dan de betrokken sector.

De Unie merkt echter op dat het Hof ook meermaals heeft geoordeeld dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereiste dat voldoende andere representatieve vakorganisaties zouden kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van een sectoraal collectief overlegorgaan. Die partij benadrukt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de grondwettigheid van de in de in het geding zijnde bepaling vermelde voorwaarden om deel te nemen aan de werkzaamheden van een sectorcomité. Zij merkt op dat het Hof, bij het voormelde arrest nr. 70/2002 en bij het arrest nr. 70/2003 van 21 mei 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.070), twijfels heeft geuit bij de grondwettigheid van de representativiteitsvoorwaarden die slechts één organisatie die niet in nationale instanties vertegenwoordigd is, toeliet tot de onderhandelingen, omdat dat geen waarborg was voor een voldoende nauw verband tussen de meerderheid van de betrokken personeelsleden en hun vertegenwoordigers binnen de sectorale onderhandelingsinstantie. De Unie preciseert dat de vakorganisaties die ambtshalve worden toegelaten om zitting te hebben in een sectorcomité wegens hun deelname aan de werkzaamheden van een algemeen comité, mogelijk slechts zeer weinig representatief zijn voor de personeelsleden van de betrokken sector. Zij verwijst ook naar het advies nr. 11.166 van 10 november 1970 van de Raad van State over het wetsontwerp dat aan de oorsprong ligt van de wet van 19 december 1974, waarin werd voorgesteld om de regels voor de vaststelling van de representatieve vakorganisaties te versoepelen, en naar het advies nr. 47.293/1 van 15 oktober 2009, dat bepaalt dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereist dat de « representativiteit in rechte » overeenstemt met de « representativiteit in feite ».

De Unie is van mening dat de in artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 vermelde dubbele voorwaarde het niet mogelijk maakt om een representativiteit in feite in de sectorcomités te waarborgen.

A.5.4. De Unie suggereert dat die bepaling grondwettig zou kunnen worden geacht indien de beide erin vermelde voorwaarden de twee onderdelen van een alternatief vormden.

Die partij merkt echter op dat, rekening houdend met de duidelijke bewoordingen ervan, die bepaling niet op grondwetsconforme wijze kan worden geïnterpreteerd. Zij voegt eraan toe dat het hoe dan ook aan de wetgevende macht staat om te kiezen tussen verschillende mogelijkheden om een discriminerend geachte wet te corrigeren.

A.6.1. De Ministerraad voert aan dat artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974, indien het letterlijk wordt geïnterpreteerd, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 27 ervan, schendt.

Hij stelt echter dat die wetsbepaling die grondwetsbepalingen niet schendt, indien zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat de erkende vakorganisatie die een aantal bijdrageplichtige leden telt dat ten minste tien procent

vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder een sectorcomité ressorteren, toegelaten wordt om in dat comité zitting te hebben, zelfs indien er voor die sector een andere vakorganisatie bestaat die geen zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten en die meer bijdrageplichtige leden telt.

A.6.2. De Ministerraad zet uiteen dat het onbestaanbaar is met de voormelde grondwetsbepalingen dat een vakorganisatie die geen zitting heeft in het voormelde algemeen comité en die in een sectorcomité zitting wil hebben, verplicht wordt om meer bijdrageplichtige leden in haar rangen te tellen dan de andere vakorganisaties die zich in dezelfde situatie bevinden. Hij preciseert dat een door het Hof geformuleerde vaststelling van ongrondwettigheid in antwoord op de prejudiciële vraag tot die voorwaarde zou moeten worden beperkt.

De Ministerraad brengt dienaangaande in herinnering dat de door de wet van 19 december 1974 ingevoerde onderhandelingsprocedure berust op het beginsel dat enkel de meest representatieve vakorganisaties eraan deelnemen.

Hij merkt op dat het Hof de pertinentie van een dergelijk beginsel heeft erkend, zowel wat die wet betreft (arrest nr. 139/2000 van 21 december 2000, ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.139, en arrest nr. 116/2001 van 3 oktober 2001, ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.116) als wat betreft 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 » (arrest nr. 111/2002 van 26 juni 2002, ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.111). De Ministerraad leidt uit het arrest nr. 71/92 van 18 november 1992 (ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.071) en uit het voormelde arrest nr. 139/2000 ook af dat het Hof aanvaardt dat de representativiteit van een vakorganisatie wordt beoordeeld rekening houdend met het aantal leden ervan of met haar lidmaatschap van een andere organisatie die op nationaal vlak actief is of in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is. Uit een verslag dat het Comité voor vakbondsvrijheid van de Internationale Arbeidsorganisatie in 1979 heeft neergelegd, betreffende een klacht met betrekking tot de Belgische wet, leidt hij eveneens af dat het objectief en redelijk verantwoord is om de deelname aan de werkzaamheden van een onderhandelingscomité voor te behouden aan vakorganisaties waarvan de representativiteit wordt vastgesteld op grond van vooraf bepaalde objectieve criteria die evenredig zijn met het nagestreefde doel.

De Ministerraad merkt bovendien op dat het Hof bij het voormelde arrest nr. 70/2003 heeft geoordeeld dat het legitiem was om een vertegenwoordiging in rechte in de sectorcomités toe te kennen aan de vakorganisaties die zitting hebben in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. Hij leidt echter uit dat arrest en uit het voormelde arrest nr. 111/2002 af dat het onevenredig is met het nagestreefde doel dat slechts één andere vakorganisatie in dat comité zitting mag hebben.

A.6.3. De Ministerraad zet vervolgens uiteen dat het niet onbestaanbaar is met de voormelde grondwetsbepalingen dat een vakorganisatie die geen zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten en die in een sectorcomité zitting wil hebben, wordt verplicht om een aantal bijdrageplichtige leden in haar rangen te tellen dat ten minste tien procent vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder dat sectorcomité ressorteren. Hij merkt op dat de motieven van de verwijzingsbeslissing dat standpunt bevestigen.

De Ministerraad merkt op dat het Hof reeds de grondwettigheid van soortgelijke regels heeft erkend, die van toepassing zijn op de vakorganisaties die personeelsleden van de RTBF (arrest nr. 94/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.094), militairen (voormeld arrest nr. 148/2003 en arrest nr. 144/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.144), werknemers in de spoorwegsector (arrest nr. 120/2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.120) of bepaalde categorieën van het personeel van de rechterlijke macht (arrest nr. 150/2008, ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.150) vertegenwoordigen.

A.7.1. De ACOD voert aan dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Om de door de Raad van State gestelde vraag te beantwoorden, moet het Hof volgens die tussenkomende partij enkel bepalen of de regel volgens welke slechts een van de vakorganisaties die ten minste tien procent van het onder een sectorcomité ressorterende personeel in haar rangen telt, dat personeel kan vertegenwoordigen in dat onderhandelingscomité, de gelijkheid verbreekt tussen de vakbonden en de vakbondsvrijheid op onverantwoorde wijze belemmert.

A.7.2. De ACOD merkt op dat artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 geen afbreuk doet aan de vakbondsvrijheid, in zoverre het geen beperking vormt van het recht van eenieder om een vakbond op te richten,

zich erbij aan te sluiten, of van het recht van een vakbond om zijn organisatie te bepalen of om de belangen van de leden die hij vertegenwoordigt, te verdedigen.

Die partij voegt eraan toe dat de vakbondsvrijheid niet aan elke vakorganisatie de mogelijkheid waarborgt om te eisen dat de representativiteitsvoorwaarden die voor haar gunstig zijn, worden behouden of om als representatief te worden erkend door de overheid, los van haar eigenlijke representativiteit.

A.7.3. De ACOD zet vervolgens uiteen dat het redelijk verantwoord is om slechts één vakorganisatie die geen zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten toe te laten tot de onderhandelingswerkzaamheden van het sectorcomité.

Die partij is van mening dat die regel tegemoetkomt aan de bekommernis om de splitsing van de vakbondswereld te voorkomen, aan de bekommernis om de doeltreffendheid van de onderhandelingen in het sectorcomité te waarborgen en aan de bedoeling om de samenhang van het collectief arbeidsoverleg te waarborgen, dankzij de deelname van organisaties die verantwoordelijkheden dragen op nationaal vlak en in verschillende sectoren of beroepen. Zij voegt eraan toe dat, door middel van de twee cumulatieve voorwaarden van de in het geding zijnde bepaling, de representativiteit van de vakorganisatie die aan die voorwaarden voldoet ook wordt gewaarborgd voor het personeel dat onder een sectorcomité ressorteert. Zij merkt bovendien op dat die bepaling kan voorkomen dat louter sectorale belangen oververtegenwoordigd zijn in de sectorcomités, waardoor de onderhandelingen het nationale, intersectorale en interprofessionele kader te buiten zouden kunnen gaan.

A.7.4. De ACOD steunt ook het standpunt van de Ministerraad, behalve in zoverre hij stelt dat de eerste in artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 vermelde voorwaarde onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 27 ervan.

De ACOD beklemtoont dat het voormelde arrest nr. 111/2002 betrekking had op de regeling van de collectieve arbeidsbetrekkingen in het leger, en dat het Hof, om reden van het lage aantal militairen dat bij een vakbond is aangesloten, bij dat arrest heeft geoordeeld dat het discriminerend was om het aantal vakorganisaties die worden toegelaten om in een onderhandelingsinstantie zitting te hebben, te beperken. Zij preciseert dat de context van het in de wet van 19 december 1974 beoogde openbare ambt dermate verschillend is van die van het leger dat de motieven van de voormelde arresten nrs. 70/2002, 111/2002 en 144/2004 een vaststelling van ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling niet zouden kunnen verantwoorden.

De ACOD merkt ten slotte op dat het voormelde arrest nr. 70/2003 niet bepaalt dat de keuze om slechts één vakorganisatie die geen lid is van het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten toe te laten tot het sectorcomité, en het eventuele gebrek aan representativiteit van een meerderheid van de leden van het sectorcomité dat daaruit zou kunnen volgen voor de personeelsleden die onder dat comité ressorteren, een discriminatie zouden creëren.

A.8.1. Het Vrij Syndicaat en anderen zetten uiteen dat artikel 8, § 1, 2°, c), van de wet van 19 december 1974 niet onbestaanbaar zou kunnen zijn met artikel 27 van de Grondwet.

Die tussenkomende partijen preciseren dat die wetsbepaling, in zoverre zij het aantal vakbonden beperkt dat wordt toegelaten om zitting te hebben in een onderhandelingscomité, het recht op collectief onderhandelen van bepaalde vakbonden beperkt, maar daarom geen afbreuk doet aan hun vrijheid van vereniging. Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat aan de oorsprong ligt van de wet van 19 december 1974 en uit de rechtspraak van de Raad van State leiden zij af dat het recht op collectief onderhandelen moet worden onderscheiden van de bij artikel 27 van de Grondwet beschermde vakbondsvrijheid. Zij merken op dat dat recht niet is erkend door die laatste grondwetsbepaling, maar bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, waarop de prejudiciële vraag geen betrekking heeft.

A.8.2. Het Vrij Syndicaat en anderen voeren aan dat de prejudiciële vraag en de verwijzingsbeslissing niet toelaten de categorie van personen te bepalen waarmee de Unie haar situatie wil vergelijken, aangezien enkel die vakorganisatie verzoekt om te worden toegelaten tot de werkzaamheden van het sectorcomité II.

Die partijen voegen eraan toe dat de situatie van de Unie hoe dan ook niet vergelijkbaar is met die van de in artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 bedoelde vakorganisaties. Zij voeren aan dat die laatste zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad en dat zij daartoe in hun rangen ruimschoots meer bijdrageplichtige leden moeten tellen dan het aantal leden van de Unie.

A.8.3. Het Vrij Syndicaat en anderen zetten vervolgens uiteen dat de twee in artikel 8, § 1, 2^o, c), van de wet van 19 december 1974 vermelde representativiteitsvoorwaarden redelijk verantwoorde selectiecriteria zijn voor de vakorganisaties die toegelaten worden om zitting te hebben in het sectorcomité. Die partijen verwijzen dienaangaande naar het arrest van het Hof nr. 79/2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.079) en naar de voormelde arresten nrs. 71/92, 139/2000, 70/2002, 70/2003 en 150/2008.

Die partijen brengen ten slotte in herinnering dat de regels met betrekking tot de samenstelling van de sectorcomités en de keuze om enkel de meest representatieve vakorganisaties toe te laten in die comités, ertoe strekken het sociaal overleg te waarborgen en de sociale vrede te vrijwaren. Zij zijn van mening dat de in het geding zijnde representativiteitsvoorwaarden evenredig zijn met het nagestreefde doel. Zij voegen eraan toe dat, rekening houdend met het bestaan van fictieve lidmaatschappen, het pertinent is om het aantal bijdrageplichtige leden in aanmerking te nemen.

- B -

B.1. De wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » (hierna : de wet van 19 december 1974) verplicht de Koning om « onderhandelingscomités » op te richten waarbinnen de bevoegde overheid met de « representatieve vakorganisaties » dient te onderhandelen voordat zij allerhande beslissingen neemt.

De artikelen 3 en 4 van die wet maken een onderscheid tussen de algemene comités (het « comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten », het « comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten » en het « gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten »), de « sectorcomités » en de « bijzondere comités ».

De sectorcomités zijn bevoegd voor de « besturen en andere diensten van de Staat, met inbegrip van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Staat », « de besturen en andere diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen en de besturen en andere diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie », « de onderwijsinstellingen opgericht door of namens de gemeenschappen », « de niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen opgericht door de Franse Gemeenschapscommissie » en « de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ».

B.2. Artikel 8, § 1, van de wet van 19 december 1974 bepaalt :

« Om zitting te hebben in een sectorcomité wordt als representatief beschouwd :

1° iedere vakorganisatie die zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten;

2° onverminderd het 1°, de erkende vakorganisatie die, tegelijk :

a) de belangen verdedigt van al de categorieën van het personeel van de diensten welke onder het comité ressorteren;

b) aangesloten is bij een op nationaal vlak als centrale opgerichte vakorganisatie of deel uitmaakt van een op hetzelfde vlak opgericht vakverbond;

c) het grootste aantal bijdrageplichtige leden telt onder de andere vakorganisaties dan die bedoeld in 1° en die een aantal bijdrageplichtige leden telt dat ten minste 10 pct. vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten welke onder het comité ressorteren ».

B.3. Om de zes jaar onderzoekt de Commissie voor de representativiteitscontrole van de vakorganisaties in de overheidssector of de vakorganisaties die vragen om zitting te mogen hebben in de sectorcomités voldoen aan de in artikel 8 van de wet van 19 december 1974 gestelde criteria inzake het aantal bijdrageplichtige leden (artikel 14, § 1, eerste lid, van die wet).

B.4. De prejudiciële vraag heeft in wezen betrekking op de bestaanbaarheid met artikel 27 van de Grondwet, van artikel 8, § 1, 2°, *c)*, van de wet van 19 december 1974, in zoverre het bepaalt dat een vakorganisatie die geen zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten enkel zitting kan hebben in een sectorcomité indien het aantal van haar bijdrageplichtige leden groter is dan dat van de andere vakorganisaties die niet in dat algemeen comité zitting hebben, en indien dat aantal ten minste tien procent vertegenwoordigt van de personeelsleden van de overheidsdiensten die onder het sectorcomité ressorteren.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

B.5.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van een wetsbepaling met de bepalingen van de Grondwet waarvan het Hof de inachtneming moet waarborgen met toepassing van artikel 142, tweede lid, van de Grondwet.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Raad van State zich moet uitspreken over de wettigheid van een bestuurshandeling die toepassing maakt van die wetsbepaling, dat de wettigheid van die handeling precies wordt betwist omdat zij toepassing maakt van die bepaling, en dat de vraag of die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 27 ervan, in acht neemt, van belang is voor diegenen die de Raad van State verzoeken om die bestuurshandeling nietig te verklaren. Het antwoord op de prejudiciële vraag is dus nuttig voor de oplossing van het geschil naar aanleiding waarvan die vraag wordt gesteld.

B.5.2. De prejudiciële vraag is ontvankelijk.

Ten gronde

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.1. Artikel 27 van de Grondwet erkent het « recht van vereniging ».

B.7.2. Dat recht kan niet los worden gezien van het « recht op [...] vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen », erkend in artikel 11 van het Europees Verdrag

voor de rechten van de mens, waarmee het Hof dus rekening moet houden. Die bepaling verbiedt niet dat « wettige beperkingen worden aangebracht in de uitoefening van deze rechten door leden [...] van het ambtelijk apparaat van de Staat ».

B.7.3. De vakbondsvrijheid vormt een bijzonder aspect van dat recht op vrijheid van vereniging (EHRM, grote kamer, 14 december 2023, *Humpert e.a. t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2023:1214JUD005943318, § 98). Zij vormt een essentieel element van de sociale dialoog tussen werknemers en werkgever en daardoor ook een belangrijk instrument bij het zoeken naar sociale rechtvaardigheid en vrede (EHRM, grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130).

Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de leden van een vakbond dat hun vakbond zal worden gehoord met het oog op de verdediging van hun belangen, ongeacht de beroeps categorie waartoe zij behoren (EHRM, grote kamer, 14 december 2023, *Humpert e.a. t. Duitsland*, voormeld, § 98).

De essentiële elementen van de vakbondsvrijheid omvatten het recht om een vakvereniging op te richten of zich erbij aan te sluiten, het verbod van akkoorden over een vakbondsmonopolie, het recht voor een vakbond om de werkgever te proberen te overtuigen om te luisteren naar hetgeen hij namens zijn leden te zeggen heeft, alsook, in beginsel, en met uitzondering van zeer bijzondere gevallen, het recht om collectieve onderhandelingen met de werkgever te voeren (EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154; grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, voormeld, § 135; 10 juni 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) en Norwegian Transport Workers' Union (NTF) t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2021:0610JUD004548717, § 92; grote kamer, 14 december 2023, *Humpert e.a. t. Duitsland*, voormeld, § 100).

Dat laatste recht belet de overheid niet om, in voorkomend geval, een bijzonder statuut toe te kennen aan de representatieve vakbonden in het systeem van collectieve onderhandelingen (EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, voormeld, § 154; 4 april 2017, *Tek Gıda İş Sendikası t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003500905, § 33). Het feit dat de toegang tot de collectieve onderhandelingen wordt beperkt tot belangrijkere of meer representatieve vakbonden is niet onverenigbaar met de vakbondsvrijheid

wanneer de andere vakbonden op een andere manier worden gehoord, zelfs indien hun minder gunstige situatie kan leiden tot een daling van hun aantal leden (EHRM, 5 juli 2022, *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining e.a. t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2022:0705JUD000081518, § 60).

Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermt het individu tegen een arbitraire inmenging door de overheid in de uitoefening van de rechten die het erkent. Het kan die overheid ook verplichten om ervoor te zorgen dat die rechten daadwerkelijk worden genoten (EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, voormeld, § 110; grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, voormeld, § 131; 10 juni 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) en Norwegian Transport Workers' Union (NTF) t. Noorwegen*, voormeld, § 92).

B.8. De vakorganisaties die toegelaten worden om zitting te hebben in een sectorcomité met toepassing van artikel 8, § 1, van de wet van 19 december 1974 genieten bepaalde rechten die de andere vakorganisaties niet hebben.

Zij zijn bijvoorbeeld « gerechtigd afgevaardigden voor te dragen om zitting te hebben in de overlegcomités » welke in het gebied van dat sectorcomité worden opgericht (artikel 12 van de wet van 19 december 1974, gewijzigd bij artikel 10 van de wet van 19 juli 1983). De administratieve overheden die « sociale diensten » hebben opgericht, kunnen het beheer daarvan geheel of ten dele opdragen aan diezelfde vakorganisaties (artikel 13, eerste lid, van de wet van 19 december 1974). Zij zijn ook gerechtigd om « de bondsbijdragen [te] innen in de lokalen tijdens de diensturen », « aanwezig [te] zijn op de vergelijkende examens en op de examens welke voor de personeelsleden worden georganiseerd onverminderd de prerogatieven van de examencommissies » en « in de lokalen vergaderingen [te] beleggen » (artikel 17, 2°, 3° en 4°, van de wet van 19 december 1974). Bovendien kunnen enkel de representatieve vakorganisaties geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de terugbetaling aan de overheid van de sommen die zijn betaald aan hun afgevaardigden in hun hoedanigheid van personeelslid (artikel 18, tweede lid en derde lid, eerste zin, van de wet van 19 december 1974).

In bepaalde gevallen moet een personeelslid dat een « vakbondspremie » wenst te ontvangen, aangesloten zijn bij een vakorganisatie in de zin van artikel 8 van de wet van 19 december 1974 (artikel 2, § 1, van de wet van 1 september 1980 « betreffende de toekenning

en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector », in samenhang gelezen met artikel 2, § 3, 1^o, zoals vervangen bij artikel 4 van de wet van 15 januari 2002).

B.9.1. De wet van 19 december 1974 « draagt [...] ertoe bij » om « de vakbondsactiviteit in de openbare besturen te bevorderen » en getuigt van het « vertrouwen van de overheid in de werknemers die, in hun hoedanigheid van ambtenaar, zich ten dienste hebben gesteld van het Land » (*Parl. St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 889/1, p. 7; *Hand.*, Senaat, 28 november 1974, p. 379; *Hand.*, Senaat, 5 december 1974, p. 500).

B.9.2. De algemene doelstelling die wordt nagestreefd door de bij de wet van 19 december 1974 ingevoerde regels betreffende de samenstelling van de onderhandelingscomités bestaat erin de overheidsinstantie in staat te stellen « efficiënt » te onderhandelen met de vertegenwoordigers van het betrokken personeel. Daartoe wordt besloten om de « versnippering [van de vakorganisaties] » te voorkomen en enkel te onderhandelen met « geldige en verantwoordelijke gesprekspartners », dat wil zeggen « vakbonden die in staat zijn om werkelijke verantwoordelijkheden te dragen op nationaal vlak » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1974, nr. 367/2, p. 10; *Hand.*, Senaat, 28 november 1974, p. 381).

B.10. Het Hof dient te onderzoeken of de wetgever, met de in het geding zijnde bepaling, de vrijheid van vereniging en de vakbondsvrijheid niet schendt ten aanzien van de erkende vakorganisaties die niet aan de in B.4 vermelde voorwaarden voldoen.

B.11.1. Artikel 27 van de Grondwet waarborgt een organisatie niet dat zij zal worden opgenomen in de categorie van representatieve vakverenigingen, ongeacht haar feitelijke representativiteit.

B.11.2. Door slechts één andere vakorganisatie dan die welke in het in artikel 8, § 1, 1^o, van die wet bedoelde algemeen onderhandelingscomité zitting hebben, tot het sectorcomité toe te laten, draagt artikel 8, § 1, 2^o, van dezelfde wet bij tot de doeltreffendheid van de onderhandeling, door een « versnippering [van de vakorganisaties] » te voorkomen, overeenkomstig de in B.9.2 beschreven doelstellingen.

Door te eisen dat enkel de vakorganisatie die wordt toegelaten tot het sectorcomité met toepassing van artikel 8, § 1, 2°, van de wet van 19 december 1974 de belangen verdedigt van al de categorieën van het personeel in de diensten die onder het comité ressorteren en verbonden is met een vakorganisatie van nationale omvang, waarborgen de *litterae a)* en *b)* van die bepaling dat die organisatie een « geldige en verantwoordelijke gesprekspartner » is en haar verantwoordelijkheden kan nemen rekening houdend met de interprofessionele dimensie van de onderhandeling en met het nationale kader waarin zij past.

B.11.3. In die context is de dubbele representativiteitsvoorwaarde vermeld in artikel 8, § 1, 2°, *c)*, van de wet van 19 december 1974 redelijk verantwoord om de voormelde doelstellingen te bereiken.

Eenzijds is het verantwoord om erin te voorzien dat, indien meer dan één vakorganisatie die geen zitting heeft in het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten en die aan de in artikel 8, § 1, 2°, *a)* en *b)*, van de wet van 19 december 1974 vermelde voorwaarden voldoet, verzoekt om de enige beschikbare zetel van een sectorcomité te mogen bezetten, die zetel zal worden toegekend aan de verzoekende organisatie die het grootste aantal « bijdrageplichtige leden » telt.

Anderzijds maakt de vaststelling van de representativiteitsdrempel het mogelijk om zich ervan te vergewissen dat de verzoekende organisatie, ongeacht het – in voorkomend geval kleine – aantal organisaties die in het sectorcomité zitting willen hebben, een substantieel deel van het betrokken personeel vertegenwoordigt. Door de vaststelling van een drempel kan het vertrouwen van het personeel in de organisaties die ze vertegenwoordigen, immers op relevante wijze worden gemeten.

Wat in het bijzonder het door de wetgever vastgelegde percentage van 10 % betreft, dient te worden vastgesteld dat dat percentage niet onredelijk hoog is en dat het een gelijk en objectief representativiteitscriterium vormt voor alle erkende vakorganisaties, naar verhouding van de bijdrageplichtige leden.

B.11.4. Ten slotte, zoals in B.7.3 is vermeld, moet de beperking van de vakbondsvrijheid van de vakbonden die geen toegang hebben tot de collectieve onderhandelingen omdat zij niet

de belangrijkste of meest representatieve vakbonden zijn, eveneens worden onderzocht ten aanzien van de mogelijkheid om op een andere manier te worden gehoord.

In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat de hoedanigheid van erkende vakorganisatie met name het prerogatief met zich meebrengt om « stappen [te] doen bij de overheden in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigen of in het bijzonder belang van een personeelslid » (artikel 16, 1^o, van de wet van 19 december 1974) en dat de sectorcomités gedeeltelijk zijn samengesteld uit een afvaardiging van de overheid (artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 « tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel »), zodat de erkende vakorganisatie die geen zitting heeft in het sectorcomité, de gelegenheid heeft om toch haar standpunt te laten horen in het kader van de collectieve onderhandelingen, door stappen te doen bij de betrokken overheid.

B.12. Artikel 8, § 1, 2^o, c), van de wet van 19 december 1974 is bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 8, § 1, 2^o, c), van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » schendt de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 februari 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul