

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.611 van 4 december 2012
in de zaak A. 195.465/IX-6719**

In zake : het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
 (VSOA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Vincent De Wolf
 kantoor houdend te 1060 Brussel
 Gulden Vlieslaan 68/9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV NMBS-HOLDING
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Chris Van Olmen
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 221
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de raad van bestuur van de NMBS-Holding van 27 november 2009 waarbij hoofdstuk XIII “Syndicaal Statuut” van het statuut van het personeel van de NMBS-Holding en het ARPS-bundel 548 “Syndicale betrekkingen” worden vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 204.503 van 31 mei 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur-generaal Marc Lefever heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2012.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joy Moens, die loco advocaat Vincent De Wolf verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marian Dewaersegger, die loco advocaat Chris Van Olmen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur-generaal Marc Lefever heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Met een brief van 22 mei 2007 gericht aan de verwerende partij, vroeg de verzoekende partij “haar onmiddellijke erkenning als syndicale organisatie”, onder verwijzing naar artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Op 4 juli 2007 antwoordde de gedelegeerd bestuurder van de NMBS-Holding aan de verzoekende partij dat aan haar vraag geen gunstig gevolg kon worden gegeven. Hij wees erop dat het verkrijgen van een erkenning afhankelijk was van het voldoen aan bepaalde voorwaarden en het volgen van de procedure die was voorgeschreven door de bepalingen van het personeelsstatuut en het algemeen reglement voor de syndicale betrekkingen (hierna: ARPS-bundel 548). Hij stelde dat het onderscheid tussen aangenomen en erkende syndicale organisaties gebaseerd was op het interne criterium van representativiteit: de erkende syndicale organisaties moesten een aantal betalende aangeslotenen tellen dat ten minste gelijk was aan 10 % van het totale effectief van het statutaire personeel in actieve dienst. Hij wees er tevens op dat enkel de erkende syndicale organisaties het personeel in de Nationale Paritaire Commissie (hierna: NPC) vertegenwoordigden. Hij voegde eraan toe dat na het doorlopen van de procedure en de uitvoeringsmodaliteiten met betrekking tot de toekenning van de zetels in de NPC, zoals opgenomen in het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548, de formele beslissing tot toekenning van de zetels en “bijgevolg tot erkenning” tot de uitsluitende bevoegdheid van de raad van bestuur van de NMBS-Holding behoorde.

De verzoekende partij onderkende in dit antwoord van de gedelegeerd bestuurder de weigering om haar te beschouwen als een “erkende organisatie”, alsook de beslissing om haar integendeel als een “aangenomen organisatie” te blijven beschouwen.

Op 3 september 2007 diende zij bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in tegen deze beide beslissingen (zaak A. 185.032/IX-5730). Bij arrest nr. 186.398 van 22 september 2008 beval de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissingen. De Raad overwoog in dit arrest dat de bepalingen van het statuut wel criteria bevatten om toegang te krijgen tot de NPC bij de NMBS-Holding, maar dat voor het verwerven van de erkenning daarentegen geen aparte voorwaarden waren bepaald en dat er aldus een hiaat was in de reglementering. Hij besloot dat het onderscheid tussen erkende organisaties enerzijds en niet-erkende organisaties, die aangenomen konden worden, anderzijds, niet leek te berusten op een objectief criterium.

De verzoekende partij vorderde tevens dat de Raad van State als voorlopige maatregel aan de NMBS-Holding zou opleggen dat de raad van bestuur haar voorlopig diende te erkennen als vakorganisatie binnen 30 dagen volgend op de notificatie van het schorsingsarrest, met alle daaruit voortvloeiende consequenties. Deze vordering werd door de Raad van State evenwel verworpen. De Raad overwoog dat de normering geen criteria bevatte voor de erkenning, dat precies om die reden werd geoordeeld dat de overheid deze erkenning aan de verzoekende partij op grond van “prima facie” ondeugdelijke redenen had geweigerd en dat de NMBS-Holding bij de uitvoering van het schorsingsarrest derhalve een aanpassing van die normering in overweging moest nemen.

Bij arrest nr. 198.301 van 30 november 2009 vernietigde de Raad van State de geschorste beslissingen. In dit arrest stelde de Raad uitdrukkelijk dat de NMBS-Holding diende te remediëren aan de in het arrest vastgestelde onregelmatigheid, met name “door objectieve criteria uit te werken om het statuut van erkende vakorganisatie toe te kennen”.

3.2. Op 23 april 2009 dagvaardde de verzoekende partij de Belgische Staat en de NMBS-Holding voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, zetelend in kort geding, teneinde onder meer voor recht

te horen zeggen dat tot wanneer definitief ten gronde zou zijn beslist, aan de NMBS-Holding het verbod wordt opgelegd om – bij ontstentenis van normen zoals gevorderd in hoofddorde ten gronde – zelf normen met betrekking tot de erkenning van vakorganisaties ten aanzien van de NMBS-Holding dan wel de NMBS-Groep goed te keuren die de erkenning afhankelijk maken van het bewijs, aan de hand van het overleggen door de vakorganisatie van haar ledenlijsten, van het feit dat zij minstens 10 % van het personeelsbestand van de NMBS-Groep als leden heeft.

Deze vordering werd door de kortgedingrechter bij vonnis van 13 augustus 2009 als ongegrond afgewezen “bij gebreke aan een hoogdringend karakter”.

3.3. Ingevolge het voormelde arrest nr. 186.398 van 22 september 2008 startte de verwerende partij de procedure voor een aanpassing van de bepalingen van het syndicaal statuut. De werkzaamheden van een daartoe opgerichte paritaire subcommissie leidden tot een voorstel dat op 23 oktober 2009 werd voorgelegd aan en unaniem goedgekeurd door de NPC.

3.4. Op 10 november 2009 maande de verzoekende partij de raad van bestuur van de NMBS-Holding, met verwijzing naar artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan om onverwijld criteria goed te keuren of uit te vaardigen voor de erkenning van vakorganisaties binnen de NMBS-Holding en de NMBS-Groep.

3.5. Op 27 november 2009 betuigt de raad van bestuur van de NMBS-Holding zijn akkoord met de door de NPC goedgekeurde tekst, die zowel hoofdstuk XIII “Syndicaal Statuut” van het personeelsstatuut als het ARPS-bundel 548 “Syndicale betrekkingen” omvat.

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Met een brief van 3 december 2009 vraagt de verzoekende partij aan de gedelegeerd bestuurder en de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS-Holding, met toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, onder meer een afschrift van de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 27 november 2009 en van de voorbereidende stukken die aan de raad van bestuur werden voorgelegd.

Op 29 januari 2010 wordt een afschrift van de gevraagde notulen aan de verzoekende partij toegezonden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord drie excepties van onontvankelijkheid van het beroep op.

A. Eerste exceptie

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de beslissing waarbij de raad van bestuur de wijzigingen bekrachtigt die door de NPC werden aangebracht aan het personeelsstatuut en aan het ARPS-bundel 548, geen beslissing is die voor de Raad van State kan worden bestreden.

Zij argumenteert dat uit artikel 35, §§ 2 en 5, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna: de wet van 21 maart 1991) volgt dat de raad van bestuur gebonden is door elke reglementering die met een tweederdemeerderheid door de NPC werd aangenomen. Gelet op deze gebonden bevoegdheid is de bekrachtiging van deze reglementering door de raad van bestuur een louter declaratieve bestuurshandeling waartegen geen vernietigingsberoep kan worden ingesteld.

Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat de bekrachtiging, door de raad van bestuur, van de in de NPC goedgekeurde reglementering noodzakelijk is om deze reglementering uitvoerbaar te maken, dan nog betekent dit niet – zo stelt de verwerende partij – dat die bekrachtiging aanvechtbaar is voor de Raad van State. Volgens de arresten van het Hof van Cassatie van 20 december 2007 is de Raad van State immers niet bevoegd wanneer de bestreden beslissing genomen is in de uitoefening van een volledig gebonden bevoegdheid. Te dezen bestaat er voor de raad van bestuur geen enkele appreciatieruimte om de reglementering die door de NPC werd aangenomen, al dan niet te bekrachtigen. Indien de raad van bestuur niets zou doen, dan zouden diegenen die belang hebben bij de reglementering zich tot de rechterlijke macht kunnen wenden om die bekrachtiging af te dwingen.

De verwerende partij besluit dat de enige beslissing die als griefhoudend voor het VSOA zou kunnen worden beschouwd, de beslissing van de NPC is, waartegen de verzoekende partij evenwel geen beroep heeft ingesteld.

6. De verzoekende partij repliceert dat de bevoegdheid van de raad van bestuur niet volledig, maar slechts gedeeltelijk gebonden is. Volgens haar is de bevoegdheid van de raad van bestuur alleen “negatief gebonden”, in die zin dat de raad van bestuur geen wijzigingen aan het statuut mag aanbrengen die niet zijn goedgekeurd door de NPC en dat hij een voorstel van de NPC slechts kan bekrachtigen indien het niet ingaat tegen hogere rechtsnormen en het geformuleerd is door een geldig samengestelde NPC. De verzoekende partij voegt eraan toe dat de raad van bestuur geenszins verplicht is om een door de NPC goedgekeurd voorstel tot wijziging van het statuut te bekrachtigen indien hij dat voorstel om één of andere reden niet wenselijk acht. Precies omdat er sprake is van een slechts gedeeltelijk gebonden bevoegdheid kan niet alleen de eindbeslissing van de raad van bestuur worden bestreden, maar ook het daaraan voorafgaande voorstel van de NPC. Dat voorstel moet als voorbeslissing in het kader van een complexe administratieve verrichting waarvan de beslissing van de raad van bestuur de eindbeslissing vormt, niet noodzakelijk afzonderlijk worden

bestreden. Onwettigheden die aan die voorbeslissing kleven, kunnen als middel worden aangevoerd tegen de eindbeslissing.

De rechtspraak van het Hof van Cassatie waarnaar de verwerende partij verwijst, is volgens de verzoekende partij in dit geval niet van toepassing, aangezien geen administratieve akten, maar normatieve regels in het geding zijn. Zelfs indien die rechtspraak ook zou gelden voor rechtsregels, dan nog moet worden vastgesteld dat er in dit geval geen sprake is van een bevoegdheid die van rechtswege moet worden uitgeoefend, noch van een volstrekt gebonden bevoegdheid. Zelfs indien er in hoofde van de raad van bestuur een volledig gebonden bevoegdheid zou bestaan om een door de NPC met een tweederdemeerderheid aangenomen statuutwijziging te bekrachtigen en het pendant daarvan een subjectief recht is, dan nog beantwoordt daaraan in elk geval geen subjectief recht in hoofde van de verzoekende partij, maar alleen in hoofde van de leden van de NPC. Zelfs indien er in hoofde van de verzoekende partij een subjectief recht zou ontstaan, dan nog hangt het antwoord op de vraag wie bevoegd is – de Raad van State of de burgerlijke rechter – af van het antwoord op de vragen of de verzoekende partij al dan niet enig belang heeft bij de nakoming van dat subjectief recht en of het rechtstreekse voorwerp van de vordering al dan niet een geschil over subjectieve rechten betreft. Op die beide vragen is het antwoord volgens de verzoekende partij negatief.

Ten slotte merkt de verzoekende partij nog op dat volgens de recentste rechtspraak van de Raad van State de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet van toepassing is indien het vernietigingsberoep gericht is tegen een gebonden eindbeslissing waarvan de voorbereidende handelingen tot stand zijn gekomen op grond van een discretionaire bevoegdheid. Zij wijst er ook nog op dat de bevoegdheid van de Raad van State bij gebonden bevoegdheid alleen dan uitgesloten is ten voordele van de hoven en rechtbanken indien het resultaat van het handelen van de rechterlijke macht evenwaardig is aan het resultaat van het handelen van de Raad van State. Dit kan het geval zijn bij betwistingen die verband houden met akten die de uitoefening van een gebonden bevoegdheid

vooronderstellen, maar niet bij betwistingen die verband houden met normatieve rechtshandelingen die een gebonden bevoegdheid vooronderstellen, aangezien hoven en rechtbanken nooit kunnen besluiten tot de vernietiging van een normatieve rechtshandeling.

Beoordeling

7. De verwerende partij neemt het standpunt in dat de bestreden beslissing, waarbij de raad van bestuur van de NMBS-Holding zijn akkoord betuigt met de wijzigingen aan hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548 die door de NPC met een tweederdemeerderheid zijn aangenomen, geen voor vernietiging vatbare handeling is, omdat ze louter declaratief is en er derhalve niet toe strekt rechtsgevolgen tot stand te brengen, maar enkel het bestaan ervan vast te stellen.

De verwerende partij zou hierin slechts kunnen worden bijgevallen indien de bestreden beslissing niets anders zou doen dan het reglement bekrachtigen dat reeds tot stand is gekomen in de NPC.

8. Krachtens artikel 34, § 1, van de wet van 21 maart 1991 behoort het de raad van bestuur van het overheidsbedrijf toe het personeelsstatuut en het syndicaal statuut van het personeel vast te stellen en te wijzigen. Luidens artikel 30, § 2, 2°, van diezelfde wet is de paritaire commissie bevoegd inzake “de onderhandeling met de representatieve vakorganisaties wat de vaststelling van het personeelsstatuut en het syndicaal statuut betreft, overeenkomstig artikel 33 of 35”. Artikel 35, § 2, van de wet bepaalt dat “elke regeling vastgesteld door het paritair comité met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel [...] bindend [is] voor de raad van bestuur”. Aldus blijkt dat een regeling tot wijziging van het personeelsstatuut en het syndicaal statuut die met een tweederdemeerderheid tot stand komt in de NPC, geldt als een bindend advies voor de raad van bestuur van de NMBS-Holding. Wanneer de raad van

bestuur – die als enige bevoegd is om het personeelsstatuut en het syndicaal statuut te wijzigen – met deze regeling instemt, dan maakt hij zich deze regeling eigen en wordt ze tevens uitvoerbaar. Een dergelijke instemming voegt normatieve bepalingen toe aan de rechtsorde en is dan ook geen declaratieve, maar een rechtscheppende handeling. Een dergelijke handeling is wel degelijk een voor vernietiging vatbare handeling.

9. De verwerende partij stelt voorts dat de Raad van State overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet bevoegd is om over het voorliggende beroep uitspraak te doen, nu de bestreden beslissing genomen is in de uitoefening van een gebonden bevoegdheid.

10. De omstandigheid dat de raad van bestuur door het advies van de NPC gebonden is, neemt evenwel niet weg dat de raad van bestuur een beslissing neemt met een reglementaire draagwijdte. De Raad van State is bevoegd om uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing. De rechtspraak van het Hof van Cassatie waaraan de verwerende partij refereert, heeft betrekking op individuele beslissingen en niet op beslissingen met een reglementaire draagwijdte. Te dezen kan niet worden vastgesteld dat het werkelijke voorwerp van het beroep tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort, aangezien deze niet kan overgaan tot de vernietiging van een beslissing met een reglementaire draagwijdte.

11. De eerste exceptie wordt verworpen.

B. Tweede exceptie

Standpunt van de partijen

12. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij de vernietiging vordert van alle bepalingen van de beide bestreden reglementen, maar dat een dergelijke vernietiging haar geen enkel voordeel kan bieden op het

vlak van een eventuele erkenning of vertegenwoordiging in de paritaire organen. Indien de Raad van State het geheel van de bestreden bepalingen zou vernietigen, dan zou de voorgaande versie van het statuut opnieuw toepassing vinden. De verzoekende partij haalt daar geen voordeel uit, omdat de versie van het statuut die wordt aangevochten, objectieve erkenningscriteria voor de syndicale organisaties bevat teneinde tegemoet te komen aan de kritieken die de Raad van State heeft geformuleerd in de zaak A. 185.032/IX-5730, terwijl de herleving van de voorgaande versie van het statuut tot gevolg zou hebben dat de partijen opnieuw worden geplaatst in de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het beroep in de voormelde zaak.

13. De verzoekende partij repliceert dat een nietigverklaring van het nieuwe statuut weliswaar zou impliceren dat de partijen opnieuw worden geplaatst in de “status quo ante”, maar dat dit niet inhoudt dat de voorgaande versie van het statuut opnieuw toepassing zal vinden, aangezien die versie door de Raad van State reeds onwettig werd bevonden in zijn arrest nr. 198.301 van 30 november 2009. De “status quo ante” zal aan de verzoekende partij het voordeel verlenen dat de verwerende partij misschien tot inkeer komt en andere criteria uitvaardigt die tot gevolg kunnen hebben dat zij alsnog de hoedanigheid van “erkende vakorganisatie” verkrijgt. Een dergelijk voordeel verantwoordt een voldoende direct belang bij het beroep in de zin van artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

14. Het standpunt van de verwerende partij dat een eventuele nietigverklaring van de bestreden beslissing de verzoekende partij geen voordeel kan opleveren, kan niet worden bijgevalen.

Het gezag van gewijsde van een eventueel vernietigingsarrest zou zich niet alleen uitstrekken tot het dictum van het arrest maar ook tot de onlosmakelijk daarmee verbonden vernietigingsgrond. In het kader van het

rechtsherstel zou de verwerende partij ertoe gehouden zijn – verplichting die voor haar voortvloeit uit het vernietigingsarrest nr. 198.301 van 30 november 2009 – om een nieuwe beslissing te nemen tot wijziging van het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548, waarbij objectieve criteria worden vastgesteld voor de toekenning van het statuut van erkende vakorganisatie, ditmaal ook rekening houdend met de vernietigingsgrond van het nieuwe vernietigingsarrest. Een dergelijk rechtsherstel opent voor de verzoekende partij de mogelijkheid van een nieuwe regeling op grond waarvan zij het statuut van erkende vakorganisatie die toegang heeft tot de NPC kan verkrijgen.

Dit voordeel dat een eventueel vernietigingsarrest haar zou opleveren, verantwoordt het rechtens vereiste belang van de verzoekende partij bij haar beroep.

15. De tweede exceptie wordt verworpen.

C. Derde exceptie

Standpunt van de partijen

16. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij alleen een beroep instelt tegen de bekrachtigingsbeslissing van de raad van bestuur en niet tegen de beslissing van de NPC waarbij de wijzigingen van het statuut worden vastgesteld, terwijl de laatstgenoemde beslissing nochtans de enige beslissing is die het voorwerp kan uitmaken van een vernietigingsberoep. Indien het beroep toch zou moeten worden geacht gericht te zijn tegen de beslissing van de NPC, dan is het volgens de verwerende partij laattijdig ingesteld, aangezien de verzoekende partij minstens sinds 27 oktober 2009 kennis had van het nieuwe syndicaal statuut en ARPS-bundel 548, zoals blijkt uit haar brief van 3 december 2009 aan de gedelegeerd bestuurder en de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS-Holding. De beroepstermijn eindigde voor de verzoekende partij derhalve op 26 december 2009.

Voorts laat de verwerende partij gelden dat niet alle aangevochten bepalingen het voorwerp hebben uitgemaakt van een wijziging naar aanleiding van de laatste herziening van het statuut en dat het beroep niet ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de bepalingen die niet werden gewijzigd tijdens de zitting van de NPC van 23 oktober 2009.

17. De verzoekende partij repliceert dat zij haar beroep kon, maar niet moest richten tegen het voorstel van de NPC, aangezien dit voorstel slechts een voorbeslissing uitmaakt.

Voorts stelt zij dat een beroep tegen nieuw uitgevaardigde regels ontvankelijk is indien het binnen zestig dagen na de bekendmaking van deze regels is ingediend, zelfs als die nieuwe regels de gehele of gedeeltelijke herneming vormen van een reeds voorheen bestaande reglementering.

Beoordeling

18. Vooreerst dient erop te worden gewezen dat de enige beslissing die de verzoekende partij bestrijdt, de beslissing is van de raad van bestuur van de NMBS-Holding van 27 november 2009 waarbij hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548 worden gewijzigd. Zoals bij de beoordeling van de eerste exceptie is gebleken, is deze beslissing, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij opwerpt, wel degelijk een voor vernietiging vatbare beslissing.

Het voorstel van de NPC van 23 oktober 2009 maakt niet mede het voorwerp uit van het voorliggende beroep, zodat de exceptie van laattijdigheid van het beroep voor zover het tegen dit voorstel is gericht, niet kan worden aangenomen.

19. Voorts kan de verwerende partij ook niet worden bijgevalen in haar standpunt dat de verzoekende partij slechts ontvankelijk de bepalingen kan

bestrijden die door de bestreden beslissing worden gewijzigd ten opzichte van de voorheen bestaande toestand. Alle bestreden bepalingen van het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548, óók diegene die niet werden gewijzigd, maken in de bestreden beslissing immers het voorwerp uit van een nieuwe wilsuiking. Bijgevolg kunnen ze alle – ook de bepalingen die slechts een herhaling zijn van regelingen die reeds in het vroegere reglement waren opgenomen – worden aangevochten binnen de voorgeschreven beroepstermijn.

20. De derde exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

21. De verzoekende partij voert de schending aan van “het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de gecoördineerde Grondwet”, doordat de wijze waarop de NPC binnen de NMBS-Holding wordt samengesteld, volledig is bepaald door reglementering die uitgaat van de NMBS-Holding zelf en niet door de wet.

Zij betoogt dat uit artikel 23 van de Grondwet volgt dat de economische, sociale en culturele rechten – die onder meer het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen omvatten –, alsook de voorwaarden voor de uitoefening ervan, ten aanzien van de diensten waarvoor de federale overheid direct of indirect bevoegd is, moeten worden gewaarborgd door een formele wet. Minstens moeten de basisbeginselen bij wet worden vastgesteld, terwijl de nadere uitwerking ervan in een uitvoeringsreglement kan worden geregeld, waarbij het niet van belang is of dat reglement wordt aangenomen door de Koning, een minister of een publiekrechtelijk orgaan. Artikel 23 van de Grondwet staat echter niet toe dat het geheel van de syndicale regelgeving –

basisbeginselen en uitvoeringsreglementering – tot stand komt buiten enige wet om en evenmin dat de wet delegatie zou verlenen aan de Koning, een minister of een publiekrechtelijk orgaan om zowel de basisbeginselen als de uitvoeringsreglementering ervan vast te stellen. Volgens de verzoekende partij houdt artikel 23 van de Grondwet aldus een “integraal legaliteitsbeginsel” en geen “afgezwakt legaliteitsbeginsel” in.

De verzoekende partij wijst erop dat artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 “betreffende N.M.B.S. Holding en haar verbonden vennootschappen” (hierna: de wet van 23 juli 1926) weliswaar het bestaan en de bevoegdheid van de NPC regelt, maar dat noch dit artikel, noch enig ander wetsvoorschrift, bepalingen bevat, essentiële of bijkomstige, over de wijze waarop tot collectief onderhandelen in de zin van artikel 23 van de Grondwet kan of moet worden overgegaan binnen de NMBS-Holding en evenmin over de wijze waarop het personeel van de NMBS-Holding wordt vertegenwoordigd binnen het bedrijf.

De verzoekende partij acht het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet in dit geval geschonden, nu de wetgever geen enkel beginsel inzake collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Groep heeft vastgesteld, hij evenmin heeft bepaald binnen welke grenzen de uitvoerende macht de collectieve betrekkingen binnen de NMBS-Groep mag regelen en hij de volle bevoegdheid voor het bepalen van zowel essentiële beginselen als niet-essentiële elementen aan de raad van bestuur van de NMBS-Holding heeft opgedragen.

Volgens de verzoekende partij kan haar niet worden tegengeworpen dat dit legaliteitsbeginsel slechts uitwerking heeft vanaf 1994, toen artikel 23 en het daarin vervatte legaliteitsbeginsel als zodanig in de Grondwet werden opgenomen, waardoor het niet van toepassing zou zijn op de NMBS-regulering, aangezien deze hoofdzakelijk dateert van vóór 1994. Het koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur heeft immers, nadat artikel 23 van de Grondwet al in

voege was, de wet van 23 juli 1926 nog gewijzigd door de invoeging van een artikel 13bis dat precies betrekking heeft op de samenstelling van de NPC.

Volgens de verzoekende partij kan ook niet worden aangenomen dat artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, dat de samenstelling van de NPC bepaalde, geacht moet worden niet te zijn opgeheven of bij vergissing te zijn opgeheven, noch dat dit lid op een onwettige wijze werd opgeheven omdat de Koning in zijn opheffingsbesluit buiten de grenzen van zijn bevoegdheid is getreden. Het syndicaal statuut maakt immers deel uit van de wetsbepalingen die het organiek statuut, de financiering en de werking van de NMBS-Groep regelen, zodat het koninklijk besluit van 30 september 1992 niet geacht kan worden buiten de grenzen van de bevoegdheidstoewijzing van artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991 te zijn getreden. Zelfs al zou die opheffing een vergissing zijn geweest, dan komt het de Raad van State niet toe die vergissing virtueel recht te zetten door te doen alsof de opheffing van de eerste vijf leden van artikel 13 materieel beperkt zou zijn tot de eerste vier leden.

De verzoekende partij besluit daaruit dat de wettelijke basis voor de samenstelling van de NPC in werkelijkheid alleen bestaat uit artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991, dat een integrale afschuiving van de bevoegdheden van de federale wetgever naar een orgaan van de uitvoerende macht inhoudt, waarbij in strijd met artikel 23 van de Grondwet geen enkel essentieel element door de wetgever zelf wordt bepaald.

Zij vraagt om, indien het middel niet gegrond wordt bevonden, een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof over de bestaanbaarheid van artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 met artikel 23, eerste lid, tweede lid, en derde lid, 1°, van de Grondwet.

22. De verwerende partij merkt vooreerst op dat enkel de bepalingen die door een onwettigheid zijn aangetast, het voorwerp kunnen uitmaken van een vernietiging. Zij stelt dat het eerste middel enkel gericht is

tegen de reglementaire bepalingen die betrekking hebben op de erkenning van vakorganisaties en de samenstelling van de NPC, met name de artikelen 2 en 7 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 5, 7 tot 9 en 17 tot 24 van het ARPS-bundel 548.

Voorts antwoordt de verwerende partij dat de verzoekende partij ten onrechte uit artikel 23 van de Grondwet afleidt dat de wetgever verplicht is om zelf de samenstelling van de NPC en de erkenningscriteria te bepalen en dit niet kan overlaten aan de verwerende partij. Volgens haar blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en uit de rechtsleer niet zonder meer dat artikel 23 van de Grondwet uiting geeft aan een strikt legaliteitsbeginsel dat inhoudt dat de in dit artikel vermelde grondrechten alleen maar door de wetgever in de formele zin kunnen worden geregeld.

Zij wijst erop dat in dit geval de wetgever zelf het bestaan, de samenstelling en de bevoegdheden van de NPC heeft bepaald en ook de criteria heeft vastgelegd – met name ook het criterium “de meest representatieve te zijn voor het gezamenlijke personeel, zowel op het interne vlak van de Maatschappij als op het nationale en interprofessionele vlak” – die het statuut in aanmerking moet nemen om de representatieve vakorganisaties te identificeren die tien leden van de NPC mogen benoemen. Artikel 23 van de Grondwet verzet zich er niet tegen dat het personeelsstatuut, vastgesteld door de NPC, de voorwaarden bepaalt die de vakorganisaties moeten vervullen om te worden beschouwd als de meest representatieve voor het personeel, noch dat het de modaliteiten bepaalt volgens dewelke de naleving van die voorwaarden wordt gecontroleerd. Overigens vereist de aard van de in dit geval gereguleerde aangelegenheid dat die voorwaarden en modaliteiten kunnen worden vastgelegd en desgevallend gewijzigd door de NPC zelf die is samengesteld uit de organisaties die de personeelsleden verenigen.

De verwerende partij merkt ook op dat het legaliteitsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet enkel voor de toekomst geldt, dus voor de

regelgeving die dateert van na de invoeging van artikel 23 in de Grondwet in 1994. Evenwel betreft de NMBS-regeling, zowel de eigen regels als het wettelijke kader waarvan die de nadere uitwerking vormen, vaak al oudere regels die ook vóór 1994 bestonden. Zo werd het vijfde lid van artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 ingevoegd in 1965. Het feit dat artikel 13bis in de voormelde wet werd ingevoegd na 1994 doet daaraan geen afbreuk.

De verwerende partij betoogt voorts dat indien toch zou moeten worden aangenomen dat artikel 23 van de Grondwet een legaliteitsbeginsel bevat, dit hoe dan ook niet de implicaties heeft die de verzoekende partij eraan verbindt. De toepassing van een strikt legaliteitsbeginsel is immers moeilijk werkbaar. Het kan niet betekenen dat de formele wetgever geen ruimte meer zou hebben om te delegeren. Volgens artikel 23 van de Grondwet volstaat het dat de wet het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen waarborgt. Een dergelijke waarborg is noodzakelijk, maar ook voldoende. Uit artikel 23 van de Grondwet kan dan ook niet worden afgeleid dat de wet op een allesomvattende wijze de samenstelling, werking en bevoegdheden van alle paritaire commissies binnen de NMBS-Holding moet regelen. Evenmin volgt eruit dat het grondrecht op collectief onderhandelen vereist dat de wetgever ook de criteria vastlegt voor de erkenning van de organisaties die deelnemen aan het collectief overleg.

De verwerende partij zet uiteen dat in diverse wettelijke bepalingen, met name in artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13, met inbegrip van het opgeheven vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, wel degelijk voorzien is in een uitwerking van de regels betreffende de NPC, alsook van de regels betreffende de collectieve betrekkingen bij de NMBS-Holding, zodat, gesteld dat er toch een legaliteitsbeginsel zou moeten worden aangenomen, daaraan voldaan is.

23. De verzoekende partij repliceert dat zij het eens is met de opmerking van de verwerende partij dat het middel enkel gericht is tegen de reglementaire bepalingen die de erkenning van de vakorganisaties en de

samenstelling van de NPC betreffen, maar dat het middel toch moet leiden tot de integrale vernietiging van alle bepalingen van de bestreden reglementering, aangezien het niet aan de Raad van State toekomt uit te maken welke bepalingen ervan een miskenning vormen van artikel 23 van de Grondwet en welke niet. Het zijn de essentiële bepalingen inzake de collectieve arbeidsbetrekkingen die in een wettekst moeten worden opgenomen, terwijl de niet-essentiële bepalingen kunnen worden vastgesteld door de uitvoerende macht. Vermits de wetgever in dit geval geen enkele bepaling inzake collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Holding heeft uitgevaardigd, kan er niet worden nagegaan welke bepalingen de federale wetgever als essentieel, respectievelijk als bijkomstig beschouwt, en evenmin of dat tot op heden nog niet ingenomen standpunt al dan niet geacht kan worden te voldoen aan artikel 23 van de Grondwet, zoals dat wordt gecontroleerd door het Grondwettelijk Hof.

De verzoekende partij stelt voorts dat zij op geen enkel ogenblik heeft beweerd dat uit artikel 23 van de Grondwet volgt dat de uitoefening van de aldaar vermelde economische, sociale en culturele rechten exclusief door de wetgever moet worden geregeld. Steunend op arresten van het Grondwettelijk Hof stelt zij dat de wetgever, om te voldoen aan artikel 23 van de Grondwet, zelf de beginselen moet vaststellen en aan de uitvoerende macht kan opdragen deze beginselen nader uit te werken, maar daarbij wel voldoende duidelijk de grenzen van de bevoegdheidsopdracht moet aangeven. Dit is, zo voegt zij eraan toe, een integraal legaliteitsbeginsel en geen afgezwakt legaliteitsbeginsel, zoals de verwerende partij voorhoudt.

In dit geval is het aldus begrepen legaliteitsbeginsel volgens de verzoekende partij geschonden omdat de wetgever geen enkel beginsel inzake collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Groep heeft vastgesteld en evenmin de grenzen heeft bepaald binnen dewelke de uitvoerende macht de collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Holding mag regelen en zodoende de volle bevoegdheid voor het bepalen van zowel essentiële beginselen als niet-essentiële elementen aan de raad van bestuur van de NMBS-Holding

heeft opgedragen. Zo heeft de wetgever niets bepaald over de wijze waarop tot collectief onderhandelen in de zin van artikel 23 van de Grondwet kan worden overgegaan binnen de NMBS-Holding, noch over de wijze waarop het personeel van de NMBS-Holding wordt vertegenwoordigd binnen de holding of over de wijze waarop de “aanneming” of de “erkenning” van syndicale organisaties binnen de holding moet gebeuren.

Zij herhaalt dat het syndicaal statuut wel degelijk deel uitmaakt van de wetsbepalingen die het “organiek statuut, de financiering en de werking” van de NMBS-Holding regelen en dat het koninklijk besluit van 30 september 1992 daarom niet geacht kan worden de grenzen van artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991 te buiten te zijn gegaan, zodat dit koninklijk besluit niet buiten toepassing mag worden gelaten en artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 geacht moet worden op een wettige wijze te zijn opgeheven.

Daaruit volgt dat er geen enkele wetsbepaling meer is die betrekking heeft op de syndicale samenstelling van de NPC, zodat de wettelijke basis alleen nog gelegen is in artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 dat een integrale afschuiving van de bevoegdheden van de federale wetgever inhoudt naar een orgaan van de uitvoerende macht, waarbij geen enkel essentieel element door de wetgever zelf wordt bepaald, wat in strijd is met artikel 23 van de Grondwet.

De verzoekende partij meent een bevestiging van haar standpunt te vinden in het arrest nr. 108/2010 van 30 september 2010 van het Grondwettelijk Hof waarin wordt overwogen dat de vaststelling van het vakbondsstatuut tot de bevoegdheid van de wetgever behoort en de bevoegdheden bedoeld in de in het geding zijnde bepaling niet rechtstreeks door de regering zelf kunnen worden uitgeoefend.

De verzoekende partij herhaalt ten slotte haar verzoek om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof over de bestaanbaarheid

van artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 met artikel 23, eerste lid, tweede lid, en derde lid, 1°, van de Grondwet. Zij formuleert die vraag als volgt:

“Wordt artikel 23, eerste lid, tweede lid en derde lid, 1°, van de gecoördineerde grondwet,

bepalingen volgens dewelke:

- ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden;
- de wet, het decreet of de in artikel 134 [van de Grondwet] bedoelde regel, daartoe, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten waarborgen waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen;
- die rechten inzonderheid het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen omvatten,

geschonden:

1° door artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven,

bepaling volgens dewelke dat artikel – waarin wordt gestipuleerd dat in elk autonoom overheidsbedrijf [...] een paritair comité [wordt opgericht] [en dat] de bevoegdheden van dat comité vaststelt, de beginselen bepaalt in verband met de samenstelling van dat comité en de regels in verband met de representativiteit van de vakorganisaties vaststelt – niet van toepassing is op de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en [die] de bevoegdheden die in dat artikel zijn opgedragen aan de paritaire comités opdraagt aan de Nationale Paritaire Commissie bedoeld in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926;

2° door artikel 13 van de wet van 23 juli 1926, gewijzigd bij de wet van 21 april 1965 en gedeeltelijk opgeheven door artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 september 1992 houdende goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en tot vaststelling van maatregelen met betrekking tot deze Maatschappij:

- a) in de hypothese dat het lid van voormeld artikel 13 volgens hetwelk ‘Het Statuut van het personeel voorziet in het bestaan van een nationale paritaire commissie, voorgezeten door de Minister tot wiens bevoegdheid de spoorwegen behoren of door zijn gemachtigde en bestaande uit twintig leden. Tien leden worden benoemd door de Raad van Beheer. De overige tien leden worden, volgens de nadere regelen welke het statuut vaststelt, benoemd door de organisaties die onder de in het statuut vastgestelde voorwaarden geacht worden, de meest representatieve voor het gezamenlijke personeel te zijn, zowel op het interne vlak van de Maatschappij als op het nationale en interprofessionele vlak’ wettig zou zijn opgeheven door artikel 7 van voormeld koninklijk besluit van 30 september 1992;
- b) in de hypothese dat het lid van voormeld artikel 13 [...] niet wettig zou zijn opgeheven door artikel 7 van voormeld koninklijk besluit van 30 september

1992 en overeenkomstig artikel 159 van de gecoördineerde grondwet buiten toepassing zou moeten worden gelaten?”.

Beoordeling

24. Artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing”.

Het legaliteitsbeginsel dat in deze grondwetsbepaling is vervat, houdt in dat de wetgever de essentiële regels over het collectief onderhandelen tussen werkgever en werknemers moet bepalen, maar staat er niet aan in de weg dat hij de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht overlaat.

Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 84/2012 van 28 juni 2012 heeft bevestigd, verbiedt artikel 23 van de Grondwet de bevoegde wetgever niet aan de Regering machtigingen te verlenen, voor zover die machtigingen betrekking hebben op het aannemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven. Eveneens volgens het Grondwettelijk Hof vereist artikel 23 van de Grondwet niet dat de wetgever zelf de voorwaarden zou bepalen op grond waarvan vakorganisaties als de meest representatieve voor het personeel van de NMBS-Holding dienen te worden beschouwd.

25. Het aangevoerde middel doet de vraag rijzen of de wetgever de regels met betrekking tot de samenstelling van de NPC in essentie heeft bepaald en dus de bestreden reglementaire bepalingen de vereiste wettelijke grondslag hebben.

26. De wetgever heeft in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 en artikel 30 van de wet van 21 maart 1991 de bevoegdheden van de NPC bij de NMBS-Holding nader bepaald. Hij heeft de NPC daarbij aangewezen als het forum waar de collectieve arbeidsbetrekkingen bij de NMBS-Holding moeten worden geregeld.

De wetgever heeft ook de samenstelling van de NPC bepaald. Artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, vervangen bij de wet van 21 april 1965, luidde als volgt:

“Het statuut van het personeel voorziet in het bestaan van een Nationale Paritaire Commissie, voorgezeten door de Minister tot wiens bevoegdheid de spoorwegen behoren of door zijn gemachtigde, en bestaande uit twintig leden. Tien leden worden benoemd door de raad van beheer. De overige tien leden worden, volgens de nadere regelen welke het statuut vaststelt, benoemd door de organisaties die onder de in het statuut vastgestelde voorwaarden geacht worden, de meest representatieve voor het gezamenlijke personeel te zijn, zowel op het interne vlak van de Maatschappij als op het nationale en interprofessionele vlak”.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot wijziging van artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, dat de wet van 21 april 1965 is geworden, blijkt dat de wetgever van mening was dat het gezagslichaam dat bevoegd was om het statuut vast te stellen, met name de raad van bestuur handelend met toestemming van de NPC, het best geplaatst was om de voorwaarden te bepalen waaraan de personeelsorganisaties moesten voldoen om als meest representatieve te kunnen worden beschouwd (*Parl. St. Kamer*, 1964-1965, nr. 1028/1, 2).

De wetgever heeft aldus de basisprincipes voor de samenstelling van de NPC bepaald. In het bijzonder heeft hij bepaald dat alleen de voor het gezamenlijke personeel meest representatieve vakorganisaties recht hebben op een vertegenwoordiging in dat orgaan. Daarbij heeft hij het aan de raad van bestuur van de NMBS overgelaten het begrip “meest representatief” concreet in te vullen.

Artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 werd evenwel mede opgeheven door artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 september 1992 houdende goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en tot vaststelling van maatregelen met betrekking tot deze Maatschappij (hierna: het koninklijk besluit van 30 september 1992).

Volgens de verwerende partij is deze opheffing per vergissing gebeurd en moet het koninklijk besluit van 30 september 1992 als onwettig worden beschouwd voor zover het ook het vijfde lid van artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 opheft, aangezien de Koning daarmee de bevoegdheden die hem waren toegewezen bij artikel 2, § 1, van de wet van 21 maart 1991, te buiten is gegaan. Het koninklijk besluit van 30 september 1992 moet volgens haar krachtens artikel 159 van de Grondwet in die mate dan ook buiten toepassing worden gelaten.

Om de hierna volgende redenen dient de verwerende partij in deze redenering te worden bijgevalen.

27. Uit de parlementaire voorbereidende stukken van de wet van 21 maart 1991 blijkt dat in de visie van de wetgever het niet nodig was ook bij de NMBS een nieuw paritair comité op te richten zoals dat voor de andere autonome overheidsbedrijven werd gedaan, omdat de bij de NMBS reeds bestaande NPC verder werkt volgens “de thans geldende regels, vervat in artikel 13 van de wet

van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen” (*Parl. St. Kamer*, 1989-1990, nr. 1287/1, 28).

Artikel 30 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt de bevoegdheid van de paritaire comités die worden opgericht bij de andere autonome overheidsbedrijven (§ 2) en de grote lijnen van hun samenstelling (§§ 3 en 4). In § 5 wordt bepaald welke de voorwaarden zijn voor een vakvereniging om als representatief te worden beschouwd teneinde te zetelen in het paritair comité. Luidens artikel 30, § 6, zijn de bepalingen van dit artikel evenwel niet van toepassing op de NMBS en is het de NPC die bij de NMBS de bevoegdheden van de paritaire comités uitoefent.

De wet van 21 maart 1991 bevat aldus een wettelijke regeling die de basisregels bevat van het collectief onderhandelen in de autonome overheidsbedrijven, behalve voor de NMBS. Het uitdrukkelijk niet toepasselijk maken van die regels op de NPC bij de NMBS kan slechts worden verklaard door het feit dat bij de NMBS al dergelijke wettelijke regels bestaan, namelijk in artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926. Dat het de bedoeling is dat deze regels de werking van het collectief overleg en onderhandelen bij de NMBS blijven regelen, blijkt uit de hoger aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de wet van 21 maart 1991 is geworden. In het verslag dat de commissie voor de infrastructuur van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitbracht over het voormelde wetsontwerp, wijst de verantwoordelijke minister amendementen af die tot doel hebben de bijzondere regeling voor de NMBS af te schaffen met als redengeving dat er “historische redenen voorhanden zijn die voor het behoud van de thans toepasselijke regels pleiten” (*Parl. St. Kamer*, 1989-1990, nr. 1287/10, 79). Aldus wordt nogmaals de bedoeling bevestigd dat de collectieve arbeidsbetrekkingen bij de NMBS verder beheerst blijven door de op dat moment voor deze instelling bestaande regels, waaronder artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 en de in het syndicaal statuut van de NMBS opgenomen regeling voor het bepalen van de wijze van controle op de representativiteit van de vakverenigingen.

28. Artikel 7, 1°, van het koninklijk besluit van 30 september 1992, dat onder meer het vijfde lid van artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 opheft, is genomen op grond van de delegatie die vervat is in artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991. Deze bepaling luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 1, § 1, kan de Koning in het besluit tot goedkeuring van het eerste beheerscontract van een in § 2 bedoeld organisme de wetsbepalingen die het organiek statuut, de financiering en de werking regelen van het betrokken organisme, opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, teneinde de daarin vervatte regelen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet”.

Zoals elke delegatiebepaling moet ook deze strikt worden opgevat. De Koning kan de bepalingen van de wet van 23 juli 1926 dan ook maar “opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen” teneinde ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de wet van 21 maart 1991.

Het opheffen van het hiervóór onder randnummer 26 aangehaalde artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 valt niet binnen de grenzen van deze bevoegdheidsdelegatie. Artikel 30 van de wet van 21 maart 1991, dat de bevoegdheid van de paritaire comités die worden opgericht bij de autonome overheidsbedrijven en de grote lijnen van hun samenstelling – waaronder de voorwaarden voor een vakvereniging om als representatief te worden beschouwd teneinde te zetelen in het paritair comité – vaststelt, bepaalt immers uitdrukkelijk dat die regeling niet van toepassing is op de NMBS, terwijl uit de parlementaire voorbereidende stukken blijkt dat de wetgever voor de NMBS de reeds bestaande eigen regeling wenste te behouden. De opheffing van artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 kan dan ook niet worden beschouwd als een wijziging die nodig was om de reglementering van de NMBS in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de wet van 21 maart 1991.

Artikel 7, 1°, van het koninklijk besluit van 30 september 1992 dient derhalve als strijdig te worden beschouwd met artikel 2, § 1, eerste lid, van

de wet van 21 maart 1991. De Raad van State moet het dan ook met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing laten.

Bijgevolg moet artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 geacht worden niet te zijn opgeheven, zodat het nog steeds de basisregels bevat betreffende de samenstelling van de NPC.

29. De wetgever heeft derhalve vastgelegd wie in de NPC zitting heeft en heeft bepaald dat wat de vakorganisaties betreft, alleen de meest representatieve vertegenwoordigd zijn. Tevens heeft hij de beginselen betreffende de representativiteit van de vakorganisaties bepaald en heeft hij het aan de raad van bestuur overgelaten de nadere regelen dienaangaande vast te stellen. De wijze waarop de door de wetgever gedefinieerde representativiteit wordt bewezen, zoals die in de NMBS-reglementering nader is uitgewerkt, met name door middel van een ledentelling, heeft aldus een wettelijke basis.

30. De verzoekende partij vraagt om aan het Grondwettelijk Hof de onder randnummer 23 aangehaalde prejudiciële vraag te stellen over de grondwettigheid van artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13 van de wet van 23 juli 1926. De verzoekende partij verduidelijkt in de gesuggereerde vraag evenwel niet waarin de beweerdde schending bestaat. Voor zover deze schending gelegen zou zijn in het feit dat er geen wettelijke regeling is die de basisbeginselen vaststelt in verband met de samenstelling van de NPC en de erkenning van vakorganisaties bij de NMBS-Holding, steunt ze, zoals hiervóór is gebleken, op een onjuist uitgangspunt.

Er is dienvolgens geen aanleiding om die prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

31. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

32. De verzoekende partij voert in het middel de schending aan van de beginselen van de syndicale vrijheid en van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals onder meer vervat in de wet van 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging, in de artikelen 5 en 6 van het Europees Sociaal Handvest, in de artikelen 12 en 28 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, in artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van 19 december 1966, in artikel 22 van de Grondwet en in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Ook voert zij de schending aan van het legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 22 en 23 van de Grondwet.

33. In een eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat de NMBS-reglementering strijdig is met het principe van de syndicale vrijheid omdat ze de representativiteit van de vakvereniging niet afleidt uit geheime en vrije verkiezingen maar steunt op de verplichting om ledenlijsten over te leggen.

In een tweede onderdeel van het middel voegt zij daaraan toe dat de vaststelling van de representativiteit via de verplichte overlegging van ledenlijsten alleen maar rechtmatig – zonder afbreuk te doen aan de syndicale vrijheid – ten uitvoer zou kunnen worden gebracht, indien minstens aan drie voorwaarden is voldaan, met name:

- het bieden van ernstige waarborgen voor de noodzakelijke geheimhouding en onpartijdigheid;
- het mogelijk maken van een genoegzaam regelmatige herziening van de beslissingen in verband met de representativiteit, in het bijzonder door toe te

staan dat een vakorganisatie zich op elk ogenblik tot de overheid kan wenden indien zij van oordeel is dat zij voldoet aan de representativiteitsvoorwaarde;

- het verzekeren van het feit dat de publiekrechtelijke werkgevers niet trachten de lijsten van de leden van de vakorganisaties in handen te krijgen.

In dit geval is volgens haar aan geen van deze voorwaarden voldaan, aangezien de ledenlijsten dienen te worden bezorgd aan leden van het directiecomité van de NMBS-Holding, die in hun opdracht worden bijgestaan door personeelsleden van de NMBS-Holding, in afwijking van het systeem dat is uitgewerkt in 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) en dat voorziet in een overlegging van de ledenlijsten aan een onafhankelijke commissie. Bovendien is er in dit geval volgens de verzoekende partij ook geen mogelijkheid om op eender welk moment een hertelling aan te vragen.

34. In een derde onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden regeling in strijd is met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna: de wet van 8 december 1992). Volgens de verzoekende partij is het onmiskenbaar zo dat het lidmaatschap van een vakvereniging een persoonsgegeven is in de zin van artikel 1 van de voormelde wet, dat het verzamelen van dergelijke gegevens met het oog op het bepalen van de representativiteit van een vakorganisatie een verwerking is en dat de NMBS-Holding in dit kader de ontvanger en de verwerker is van die gegevens.

Volgens de verzoekende partij is de NMBS-reglementering, die de overlegging van ledenlijsten voorschrijft, strijdig met artikel 5 van de voormelde wet, omdat de verwerking van persoonsgegevens waartoe ze aanleiding geeft, niet valt onder de in dat artikel opgesomde gevallen waarin een dergelijke verwerking toegelaten is. Voorts schendt ze ook artikel 6 van de voormelde wet, omdat krachtens die bepaling de verwerking van

persoonsgegevens waaruit het lidmaatschap van een vakorganisatie blijkt, uitdrukkelijk verboden is, behalve in de in artikel 6, § 2, limitatief opgesomde gevallen, maar deze uitzonderingsgevallen in dit geval niet van toepassing zijn. De leden van het VSOA kunnen immers niet geacht worden hun toestemming te hebben gegeven, nu het VSOA niet de wettelijke vertegenwoordiger van zijn leden is wat de verwerking, door de NMBS-Holding, van de lidmaatschapsgegevens betreft met het oog op het verkrijgen van een zetel in de NPC. Voorts kan de NMBS-reglementering niet geacht worden een verplichting te zijn op het vlak van het arbeidsrecht, vermits een dergelijke verplichting noodzakelijk alleen kan uitgaan van een andere regelgever dan de NMBS-Holding zelf. Ten slotte gebeurt de verwerking waartoe de NMBS-reglementering aanleiding geeft, ook niet in uitvoering van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek.

De verzoekende partij betoogt voorts dat de bestreden reglementering aanleiding geeft tot twee verwerkingen van persoonsgegevens, namelijk enerzijds een verwerking in hoofde van de vakvereniging, die is toegestaan, en anderzijds een verwerking in hoofde van de NMBS-Holding, die niet is toegestaan. Volgens de verzoekende partij zou het argument kunnen worden opgeworpen dat het niet aan de NMBS-Holding toekomt om aan de leden van de vakorganisaties toestemming te vragen voor de bedoelde verwerking, maar een dergelijk argument zou neerkomen op een cirkelredenering. Het is immers precies door de bepalingen van de bestreden reglementering die het neerleggen van de ledenlijsten verplicht stellen met het oog op de toekenning van de zetels aan de vakorganisaties in de NPC, dat een dergelijke toestemming noodzakelijk is.

35. Ten slotte vraagt de verzoekende partij dat de Raad van State, indien hij het middel niet gegrond zou bevinden, de volgende prejudiciële vraag zou stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Worden artikel 22 en artikel 23, eerste lid, tweede lid en derde lid, 1^o, van de gecoördineerde grondwet

bepalingen volgens dewelke:

- ieder het recht heeft op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald en de wet, het decreet of de in artikel 134 van de gecoördineerde grondwet bedoelde regel de bescherming van dat recht waarborgen (artikel 22);

- ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en de wet, het decreet of de in artikel 134 van de gecoördineerde grondwet bedoelde regel, daartoe, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten waarborgen waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen en die rechten inzonderheid het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen omvatten (artikel 23)

afzonderlijk of in hun onderlinge samenhang gelezen, geschonden:

- door artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven,

bepaling volgens dewelke dat artikel – dat in elk autonoom overheidsbedrijf de oprichting van een paritair comité voorziet, de bevoegdheden van dat comité vaststelt, de beginselen bepaalt in verband met de samenstelling van dat comité en de regels in verband met de representativiteit van de vakorganisaties vaststelt – niet van toepassing is op de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de bevoegdheden die in dat artikel zijn opgedragen aan de paritaire comités opdraagt aan de Nationale Paritaire Commissie bedoeld in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926

- door artikel 13 van de wet van 23 juli 1926, zoals deze bepaling heden luidt,

doordat de federale wetgever:

- a) geen enkel beginsel inzake collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-groep heeft vastgesteld – geen enkel essentieel beginsel evenmin als enig niet-essentieel element en/of de grenzen niet heeft bepaald binnen dewelke de uitvoerende macht de collectieve betrekkingen binnen de NMBS-groep mag regelen en/of de volle bevoegdheid voor het bepalen van zowel essentiële beginselen als niet-essentiële elementen aan de raad van bestuur van de NMBS-Holding opgedragen heeft;

- b) niet de gevallen heeft bepaald waarin noch de voorwaarden heeft bepaald waaronder of de wijze heeft bepaald waarop het recht van een vakbondslid op de geheimhouding van zijn lidmaatschap bij een vakorganisatie worden beschermd in het kader van de regeling van de collectieve arbeidsbetrekkingen binnen de NMBS-Holding?''.

36. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij andermaal op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het aanvoeren van een middel luidens hetwelk de in de bestreden reglementering vervatte regeling

van de controleverrichtingen strijdig is met de syndicale vrijheid, aangezien in het geval van vernietiging op grond van dit middel de vorige versie van de reglementering terug van toepassing wordt en daarin dezelfde regeling is vervat. Aangezien de bepalingen betreffende de controle niet werden gewijzigd, is het beroep tegen die bepalingen bovendien laattijdig.

37. Wat het eerste en het tweede middelonderdeel betreft, laat de verwerende partij gelden dat de controle van de interne representativiteit door middel van het overleggen van ledenlijsten, expliciet is aanvaard door de wet van 19 december 1974 en dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de rechtsleer en een advies van het Comité voor de Syndicale Vrijheid van Genève blijkt dat het niet onverenigbaar is met het beginsel van de syndicale vrijheid dat aan een syndicale organisatie wordt gevraagd om haar ledenlijst voor te leggen.

De verwerende partij wijst er tevens op dat de reglementering de nodige garanties biedt voor de geheimhouding van de meegedeelde ledenlijsten. De controleverrichtingen gebeuren immers onder de leiding van een magistraat of van het directiecomité, die erop kunnen toezien dat geen misbruik wordt gemaakt van de overgelegde gegevens. Aangezien erin voorzien is dat een magistraat, die per definitie onpartijdig is, de controleverrichtingen mag uitvoeren, is in de praktijk een controle perfect mogelijk zonder de tussenkomst van het directiecomité. De bestreden reglementering bepaalt voorts dat het lidmaatschap van een personeelsorganisatie niet aan de concurrerende organisaties wordt meegedeeld, hetgeen impliceert dat het ook geheim blijft voor de verwerende partij zelf. Volgens de verwerende partij is het – met toepassing van de statutaire bepaling dat de concrete regels aangaande de controleverrichtingen nog kunnen worden gepreciseerd – gebruikelijk binnen de NMBS-Groep dat de ambtenaren die met de controle worden belast, ertoe gehouden zijn een vertrouwelijkheidsclausule te ondertekenen. De ledenlijsten worden bovendien enkel gebruikt voor de controle-operaties en worden vervolgens noch gebruikt, noch bewaard.

Met betrekking tot de mogelijkheid van een hertelling, die volgens de verzoekende partij niet op gelijk welk moment mogelijk is, werpt de verwerende partij vooreerst op dat het middel niet ontvankelijk is, omdat de verzoekende partij niet aangeeft in welke omstandigheden een hertelling mogelijk zou moeten zijn. Zij merkt voorts op dat elke vakorganisatie op elk moment een erkenning kan aanvragen.

Voor zover de grief van de verzoekende partij doelt op het feit dat de samenstelling van de NPC slechts om de zes jaar wordt vernieuwd, laat de verwerende partij gelden dat het niet in strijd is met de syndicale vrijheid dat het geleverde bewijs van representativiteit als basis dient voor de samenstelling van een collectief onderhandelingsorgaan en dat de samenstelling ervan gedurende een bepaalde periode niet in vraag kan worden gesteld. De goede werking ervan zou ernstig worden verstoord en de continuïteit van het sociaal overleg zou ernstig onder druk komen te staan indien de samenstelling van sociale overlegorganen te allen tijde zou kunnen worden gewijzigd. De omstandigheid dat artikel 14 van de wet van 19 december 1974 in een regeling voorziet met het oog op een nieuw onderzoek van de representativiteit, heeft volgens de verwerende partij niet tot gevolg dat een regelgeving die niet in een dergelijke mogelijkheid voorziet het beginsel van de syndicale vrijheid schendt.

38. Ten aanzien van het standpunt van de verzoekende partij dat de NMBS-reglementering strijdig is met het principe van de syndicale vrijheid omdat ze de controle van de representativiteit van de vakorganisaties steunt op de verplichting om ledenlijsten over te leggen, terwijl zulks slechts geoorloofd is indien er voldoende waarborgen zijn op het vlak van de onpartijdigheid en de geheimhouding, werpt de verwerende partij in haar laatste memorie nog op dat artikel 7 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 18 en 20 van het ARPS-bundel 548 inmiddels in die zin zijn gewijzigd dat de controle van de representativiteitsvoorwaarde thans wordt toevertrouwd aan een onafhankelijke magistraat, waardoor het desbetreffende middelonderdeel niet ontvankelijk is.

Met een brief en een faxbericht van 31 oktober 2012 deelt de verwerende partij nog mede dat zij de nodige stappen zal zetten om ook paragraaf 8 van het ARPS-bundel 548 betreffende de controle van de representativiteitsvoorwaarde in het kader van de erkenningsprocedure, in dezelfde zin te wijzigen. Zij voegt eraan toe dat zij in afwachting van deze wijziging reeds dienovereenkomstig zal handelen.

39. Op het derde middelonderdeel antwoordt de verwerende partij vooreerst dat enkel de leden van de verzoekende partij zich op de bepalingen van de wet van 8 december 1992 kunnen beroepen en dat het middel derhalve niet ontvankelijk is wegens gebrek aan een persoonlijk belang in hoofde van de verzoekende partij.

Zij betoogt voorts dat er bij de controle van de representativiteit een verwerking van persoonsgegevens gebeurt in de zin van de voormelde wet. De te controleren gegevens worden in eerste instantie verzameld door de vakorganisatie die daardoor het statuut van “verantwoordelijke voor de verwerking” heeft. De controleambtenaren aangesteld door de NMBS-Holding hebben het statuut van “ontvanger” (diegene aan wie de gegevens worden meegedeeld) en van “verwerker” (diegene die ten behoeve van de verantwoordelijke voor de verwerking persoonsgegevens verwerkt). Volgens de verwerende partij gaat de verzoekende partij er verkeerdelijk van uit dat de NMBS-Holding een “verantwoordelijke voor de verwerking” is. De persoonsgegevens met betrekking tot het lidmaatschap worden immers in eerste instantie door het VSOA ingezameld in het kader van zijn ledenadministratie. Het is derhalve het VSOA dat in eerste instantie verantwoordelijk is voor het vervullen van de verplichtingen die worden weergegeven in de artikelen 4 tot 6 en 17 van de wet van 8 december 1992. Pas in tweede instantie wordt de verwerende partij “verantwoordelijke voor de verwerking”, met name bij de uitvoering van de controle. Haar verplichting om bij een latere verwerking van de persoonsgegevens de betrokkenen in te lichten en om hun toestemming te vragen wanneer met niet-gecodeerde gegevens wordt gewerkt, wordt evenwel reeds

opgevangen door de toestemming die het VSOA zelf overeenkomstig artikel 6, § 2, van de voormelde wet diende te vragen aan zijn leden voor het meedelen van de persoonsgegevens aan een derde, in dit geval aan de verwerende partij.

De verwerende partij stelt dat er weliswaar een principieel verbod bestaat op de verwerking van persoonsgegevens aangaande het lidmaatschap van een vakvereniging, maar dat dit verbod uitzonderingen kent. Zo kan het VSOA overeenkomstig artikel 6, § 2, d, van de wet van 8 december 1992 gevoelige gegevens zoals het lidmaatschap van een vakorganisatie verwerken, mits deze uitsluitend zijn eigen leden betreffen. Het mag deze gegevens evenwel slechts aan derden bezorgen indien het daartoe de toestemming van zijn leden heeft verkregen en de mededeling gerechtvaardigd is in de zin van artikel 4 van de voormelde wet. Wat dit laatste betreft toont het VSOA niet aan, zo stelt de verwerende partij, dat de beoogde mededeling niet in de lijn zou liggen van de voormelde wet.

Met betrekking tot de aangifteplicht merkt de verwerende partij op dat het invullen van een aangifte maar op een accurate wijze kan gebeuren wanneer de situatie zich effectief voordoet. Dit is ook de reden, zo stelt zij, waarom de wet toelaat een aangifte pas in orde te maken juist voordat wordt overgegaan tot de verwerking.

40. De verzoekende partij repliceert, wat het eerste en het tweede middelonderdeel betreft, dat het feit dat de wetgever in de wet van 19 december 1974 zelf een controlesysteem op grond van het meedelen van ledenaantallen heeft aanvaard, niet relevant is om te bepalen of een dergelijk systeem al dan niet grondwettig is. De Raad van State van zijn kant heeft volgens de verzoekende partij nog niet de gelegenheid gehad om zich over een dergelijk systeem uit te spreken.

Met betrekking tot het ontbreken van de mogelijkheid om een hertelling te vragen, stelt de verzoekende partij dat zij wel degelijk heeft

aangegeven in welke omstandigheden een hertelling mogelijk zou moeten zijn, aangezien zij dienaangaande heeft verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 december 1974.

Wat het derde middelonderdeel betreft, stelt zij nog dat zij de ledengegevens die zij heeft verwerkt alleen aan derden mag bezorgen indien de betrokken leden daarvoor uitdrukkelijk toestemming hebben verleend. Zij kan deze toestemming niet van haar leden eisen, zodat de mogelijkheid om te voldoen aan de drempel van 10 % niet alleen afhangt van het aantal leden en de verhouding tussen dat aantal en het totaal aantal personeelsleden van de NMBS-Holding, maar ook van het feit of een voldoende aantal leden toestemming hebben verleend om hun gegevens door te geven. Bijgevolg biedt een dergelijk controlesysteem geen garantie dat de meest representatieve organisaties worden erkend en de minst representatieve niet.

De verzoekende partij laat voorts nog gelden dat de verwerende partij blijkbaar geen enkele aangifte heeft gedaan bij de bevoegde commissie, terwijl zij sedert de inwerkingtreding van de wet van 8 december 1992 reeds tweemaal tellingen heeft gedaan ter gelegenheid van de zesjaarlijkse vernieuwing van de NPC, namelijk op 18 december 1998 en op 18 december 2004. Zij stelt dat de verwerende partij, desnoods onder dreiging van een dwangsom, verplicht moet worden de stukken neer te leggen waaruit blijkt dat zij aan de aangifteplicht heeft voldaan.

41. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij met betrekking tot het derde middelonderdeel nog dat de verplichting om haar ledenlijst over te leggen niet rechtstreeks voortvloeit uit de wetgeving “sensu stricto”, maar uit de keuze die de verwerende partij in het kader van de tenuitvoerlegging van de wet heeft gemaakt.

Beoordeling

Wat het eerste en het tweede middelonderdeel betreft

42. Wat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie betreft dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het aanvoeren van een middel waarin wordt gesteld dat de in de bestreden reglementering vervatte regeling van de controleverrichtingen in strijd is met de syndicale vrijheid, omdat bij vernietiging van de bestreden reglementering op grond van dit middel de vorige versie van deze reglementering terug van toepassing zou worden en daarin dezelfde regeling is voorzien, dient te worden verwezen naar hetgeen hiervóór onder de randnummers 14 en 19 werd gesteld.

Ook de exceptie dat het beroep laattijdig is in zoverre het gericht is tegen de bepalingen betreffende de controle van de representativiteit, aangezien deze bepalingen niet werden gewijzigd, dient om de zo-even aangegeven redenen te worden verworpen.

43. De beide middelonderdelen zijn gericht tegen het in het personeelsstatuut en het ARPS-bundel 548 ingestelde systeem van erkenning van syndicale organisaties en de toekenning van de zetels in de NPC aan deze organisaties. Het gaat om de regelingen van de artikelen 2 en 7 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 5 tot 9, 18 en 20 van het ARPS-bundel 548.

44. In haar laatste memorie zet de verwerende partij uiteen dat artikel 7 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 18 en 20 van het ARPS-bundel 548 met betrekking tot de controle van het representativiteitscriterium bij de toekenning van de zetels in de NPC werden vervangen en dat de nieuwe regeling werd bekendgemaakt bij bericht van 30 december 2011. De verzoekende partij heeft deze nieuwe regeling niet met een beroep tot nietigverklaring bestreden. Uit niets blijkt dat de verzoekende

partij nog belang zou hebben bij haar kritiek op de inmiddels vervangen bepalingen.

Het eerste en het tweede middelonderdeel zijn derhalve slechts ontvankelijk voor zover ze gericht zijn tegen artikel 2 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 5 tot 9 van het ARPS-bundel 548.

De omstandigheid dat de verwerende partij zich voorneemt ook paragraaf 8 van het ARPS-bundel 548 te wijzigen, doet aan het voorgaande geen afbreuk, aangezien op het ogenblik van de sluiting van de debatten in de voorliggende zaak die wijziging nog niet is gerealiseerd.

45. Artikel 2 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut, zoals vastgesteld door de bestreden beslissing, luidt als volgt:

“Vertegenwoordiging van het personeel

De syndicale organisatie die tezelfdertijd voldoet aan de volgende voorwaarden, wordt beschouwd als erkende syndicale organisatie:

1. In haar vereniging personeelsleden van alle categorieën toelaten en verenigen, de belangen verdedigen van al de categorieën van het personeel van de NMBS-Groep;

2. Haar leiders en afgevaardigden kiezen uitsluitend onder het statutaire personeel;

3. Een aantal individueel betalende aangeslotenen tellen dat ten minste gelijk is aan 10% van het totale effectief van het statutaire personeel overeenkomstig de modaliteiten die bepaald worden door het ARPS - Bundel 548 ‘Syndicale Betrekkingen’;

4. Aangesloten zijn bij een nationale en interprofessionele organisatie met ten minste 50.000 leden, die zelf moet vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad en in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven of in alle andere organismen die in hun plaats zouden komen of met hun taak belast worden.

Een syndicale organisatie die tezelfdertijd voldoet aan de eerste twee van deze voorwaarden, wordt beschouwd als aangenomen syndicale organisatie.

Op het ogenblik van de vernieuwing van de Nationale Paritaire Commissie verliest een syndicale organisatie het statuut van erkende organisatie indien zij niet langer meer voldoet aan de vier bovenvermelde voorwaarden of indien zij niet deelneemt aan de mededinging voor de toekenning van zetels in de Nationale Paritaire Commissie.

De erkende syndicale organisaties die in de Nationale Paritaire Commissie zetelen, vertegenwoordigen in de Nationale Paritaire Commissie het geheel

van het personeel van de NMBS Holding, dat al dan niet ter beschikking gesteld wordt van Infrabel of de NMBS”.

De voormelde bepalingen zijn ook opgenomen in de paragrafen 5, 6 en 9 van het ARPS-bundel 548, zoals vastgesteld door de bestreden beslissing.

De paragrafen 7 en 8 van het ARPS-bundel 548, zoals vastgesteld door de bestreden beslissing, luiden als volgt:

“7 Een aangenomen organisatie die haar kandidatuur indient om het statuut van erkende organisatie te bekomen, zal bij de directie Human Resources van de NMBS Holding:

- twee exemplaren van haar statuten neerleggen en daarbij de namen van haar verantwoordelijke leiders en van haar gemachtigde afgevaardigden opgeven;
- het aantal hiervoor bedoelde betalende effectieven aangeven en onder gesloten omslag de ledenlijst overmaken;
- het bewijs leveren dat ze voldoe[t] aan alle voorwaarden om beschouwd te worden als erkende syndicale organisatie.

8 De door de betrokken organisatie aangegeven effectieven worden aan de hand van de meegedeelde ledenlijsten gecontroleerd onder leiding van een magistraat of het Directiecomité van de NMBS Holding daartoe aangewezen door de Raad van Bestuur van de NMBS Holding, bijgestaan door twee personeelsleden van de directie Human Resources van de NMBS Holding. Het percentage wordt op die wijze definitief vastgesteld binnen een periode van de twee maanden die volgen op de kandidatuurstelling”.

46. De omstandigheid dat de overheid in de relaties met de vakorganisaties van haar personeel de erkenning van deze vakorganisaties en de toekenning van de aan deze status verbonden prerogatieven afhankelijk maakt van een minimale representativiteit van deze organisaties – te dezen dienen zij een aantal individueel betalende aangeslotenen te tellen dat ten minste gelijk is aan 10 % van het totale effectief van het statutaire personeel overeenkomstig de modaliteiten bepaald in het ARPS-bundel 548 – is als zodanig niet strijdig met het beginsel van de syndicale vrijheid.

Evenwel is de geheimhouding van de ledenlijsten wel een essentiële waarborg voor de syndicale vrijheid. De betrokken personeelsleden moeten er kunnen op vertrouwen dat hun lidmaatschap van een bepaalde vakorganisatie niet zonder hun toestemming aan de werkgever wordt bekendgemaakt.

Zo bepaalt artikel 14 van de wet van 19 december 1974 dat de controle op de representativiteit van de vakverenigingen wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie bestaande uit magistraten van de rechterlijke macht en dat zowel voor de leden van de commissie als voor de personeelsleden die hen eventueel terzijde staan een beroepsgeheim geldt omtrent de inhoud van de inlichtingen die hen door de vakorganisaties worden verstrekt. De controlecommissie bestaat aldus uit leden vreemd aan en onafhankelijk van de uitvoerende macht. Deze commissie wordt door artikel 30, § 5, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 ook bevoegd gemaakt om de representativiteit van de vakorganisaties te controleren in het kader van de regeling die door deze wet werd ingevoerd voor de andere autonome overheidsbedrijven dan de NMBS.

47. De verzoekende partij is van mening dat het systeem van de tellingen zoals dit bij de NMBS-Holding is georganiseerd, géén voldoende waarborgen biedt voor geheimhouding omdat het geen onafhankelijk comité is dat de controle op de tellingen doet, maar wel een comité van twee personeelsleden van de NMBS-Holding die worden aangeduid door het directiecomité dat met de leiding over de telverrichtingen is belast.

48. Paragraaf 8 van het ARPS-bundel 548 bepaalt met betrekking tot de controle van het representativiteitsvereiste, opgelegd door artikel 2 van het personeelsstatuut, dat de door de betrokken organisatie aangegeven effectieven aan de hand van de meegedeelde ledenlijsten worden gecontroleerd onder de leiding van een magistraat of het directiecomité van de NMBS-Holding, bijgestaan door twee personeelsleden van de directie Human Resources. Volgens de verwerende partij is het gebruikelijk dat de beide aangewezen personeelsleden

een vertrouwelijkheidsclausule ondertekenen. Hoewel deze regeling in sommige aspecten vergelijkbaar is met deze die geldt voor de andere overheidsbedrijven, vertoont zij er ook een essentieel verschil mee. Met name is deze commissie niet onafhankelijk van de NMBS-Holding, nu zij werkzaam is binnen de NMBS-Holding en bestaat uit personeelsleden ervan.

De verwerende partij stelt dat aangezien erin voorzien is dat een magistraat, die per definitie onpartijdig is, de controleverrichtingen mag uitvoeren, een controle in de praktijk aldus mogelijk is zonder de tussenkomst van het directiecomité. Weliswaar is dit standpunt van de verwerende partij juist, maar het neemt niet weg dat het evenzeer mogelijk is dat géén magistraat tussenkomt en dat de controleverrichtingen gebeuren onder de leiding van het directiecomité. Bovendien wordt de vertrouwelijkheidsclausule mogelijk opgelegd aan de ambtenaren van de NMBS-Holding die aan de controleactiviteit meewerken, maar klaarblijkelijk niet aan de leden van het directiecomité die de leiding over de controleactiviteit hebben. In die omstandigheden waarborgt de bestreden reglementering niet afdoende de geheimhouding en wordt tekortgedaan aan de in het middel aangevoerde syndicale vrijheid.

49. Het standpunt van de verzoekende partij dat de syndicale vrijheid ook geschonden is doordat zij zich niet op elk ogenblik tot de overheid kan wenden wanneer zij van oordeel is dat zij voldoet aan de representativiteitsvoorwaarde, kan daarentegen niet worden bijgevalen.

Vooreerst staat artikel 2 van het personeelsstatuut niet eraan in de weg dat de verzoekende partij een aanvraag tot erkenning indient wanneer zij van oordeel is dat zij voldoet aan de representativiteitsvoorwaarde. Weliswaar wordt de NPC luidens artikel 6 van het personeelsstatuut pas om de zes jaar op 1 december vernieuwd, maar de verwerende partij laat in dit verband terecht gelden dat de continuïteit van het sociaal overleg zou worden verstoord indien de samenstelling van de sociale overlegorganen te allen tijde zou kunnen worden gewijzigd. Overigens bepaalt ook artikel 30, § 5, tweede lid, van de wet van

21 maart 1991 voor de andere autonome overheidsbedrijven dat het aantal vertegenwoordigers per organisatie in de paritaire commissie om de zes jaar wordt vastgesteld.

50. Het eerste en het tweede middelonderdeel zijn in de zo-even aangegeven mate gegrond en dienen te leiden tot de nietigverklaring van artikel 2 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut en de paragrafen 5 tot 9 van het ARPS-bundel 548, die kunnen worden afgesplitst van het geheel van de reglementering.

Wat het derde middelonderdeel betreft

51. De procesbekwaamheid van de verzoekende partij is beperkt tot de vrijwaring van haar erkende prerogatieven en bevoegdheden, wat impliceert dat zij alleen gerechtigd is middelen aan te voeren die betrekking hebben op haar betrokkenheid bij de overheidsdienst of er een rechtstreekse weerslag op hebben.

Dit dient evenwel niet te leiden tot de conclusie die de verwerende partij eraan verbindt, namelijk dat het derde middelonderdeel niet ontvankelijk is wegens gebrek aan een persoonlijk belang in hoofde van de verzoekende partij. De verzoekende partij beoogt met dit middelonderdeel immers niet de bescherming van de privacy van haar leden. Zij beoogt daarentegen te laten gelden dat de bestreden reglementering het haar niet mogelijk maakt om op een wettige wijze, met name met respect voor de wetgeving betreffende de bescherming van de privacy, te bewijzen dat zij voldoet aan het representativiteitscriterium dat wordt gesteld voor het verkrijgen van een erkenning en de toegang tot de NPC. In dit opzicht heeft de verzoekende partij wel degelijk het rechtens vereiste belang bij het derde middelonderdeel.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het derde middelonderdeel wordt verworpen.

52. De verzoekende partij voert vooreerst aan dat de bestreden reglementering strijdig zou zijn met de bepalingen van artikel 5 van de wet van 8 december 1992, omdat de verwerking van persoonsgegevens waartoe deze reglementering aanleiding geeft, niet valt onder de in dat artikel opgesomde gevallen waarin verwerking toegelaten is.

Artikel 5 van de voormelde wet luidt als volgt:

“Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden in één van de volgende gevallen:

a) wanneer de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;

b) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor de uitvoering van maatregelen die aan het sluiten van die overeenkomst voorafgaan en die op verzoek van de betrokkene zijn genomen;

c) wanneer de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie;

d) wanneer de verwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;

e) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt;

f) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van deze wet, niet zwaarder doorwegen.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nader bepalen in welke gevallen de onder f) bedoelde voorwaarde niet geacht wordt te zijn vervuld”.

Volgens dit artikel is de verwerking van persoonsgegevens onder meer toegelaten indien de betrokkene zijn ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven. Ze is evenzeer toegelaten indien de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. In dit laatste geval moet de betrokkene geen toestemming geven.

De wetgever heeft de samenstelling van de NPC aldus bepaald dat enkel de vakorganisaties die volgens de nadere regelen welke het statuut vaststelt de meest representatieve voor het gezamenlijke personeel zijn, zowel op het interne vlak van de Maatschappij, als op het nationale en interprofessionele vlak, zitting kunnen hebben in de NPC. De verwerende partij moest krachtens de wet de regels bepalen voor het vaststellen van de representativiteit. De regeling waarbij het vereiste van representativiteit wordt verbonden met een minimum aantal leden dat de vakorganisatie bij het personeel dient te tellen, is als zodanig wettig. Te dezen is de verwerking van de persoonsgegevens wat het lidmaatschap van de vakorganisatie betreft, dan ook noodzakelijk om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking, met name de NMBS-Holding, krachtens de wet is onderworpen.

53. Voorts zou de bestreden reglementering volgens de verzoekende partij ook artikel 6 van de wet van 8 december 1992 schenden, omdat krachtens die bepaling de verwerking van persoonsgegevens waaruit het lidmaatschap van een vakorganisatie blijkt, verboden is, behalve in de in artikel 6, § 2, limitatief opgesomde gevallen en deze uitzonderingsgevallen in dit geval niet van toepassing zijn.

Uit artikel 6 van de voormelde wet blijkt dat het lidmaatschap van een vakorganisatie een persoonsgegeven is waarvan de verwerking in principe verboden is. Uitzonderlijk is de verwerking daarvan wel toegelaten, onder meer wanneer de verwerking noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de specifieke verplichtingen en rechten van de verantwoordelijke voor de verwerking met betrekking tot het arbeidsrecht. Dit is het geval bij het bepalen van de representativiteit van de vakorganisaties met het oog op de erkenning of de toegang tot de NPC bij de NMBS-Holding.

De omstandigheid dat de verwerende partij geen aangifte zou hebben gedaan ter gelegenheid van de vorige tellingen, kan niet dienstig worden

aangevoerd tegen de bestreden reglementering, aangezien deze niet verhindert dat de verwerende partij een dergelijke aangifte zou doen.

54. Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

Wat de gesuggereerde prejudiciële vraag betreft

55. De verzoekende partij vraagt om in het geval dat het middel niet gegrond wordt bevonden, aan het Grondwettelijk Hof de onder randnummer 35 aangehaalde prejudiciële vraag te stellen over de grondwettigheid van artikel 30, § 6, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13 van de wet van 23 juli 1926.

Vermits geen van de drie aangevoerde middelonderdelen gesteund is op de voormelde wetsbepalingen, is de vraag niet prejudicieel en moet ze bijgevolg niet worden gesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 2 van hoofdstuk XIII van het personeelsstatuut van de NMBS-Holding, zoals vastgesteld door de raad van bestuur op 27 november 2009, alsook de paragrafen 5 tot 9 van het ARPS-bundel 548, zoals eveneens vastgesteld door de raad van bestuur op 27 november 2009.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 4 december 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

André Vandendriessche