

APPLICATION/REQUÊTE N° 7361/76

Trade Union X. v/BELGIUM\*

Syndicat X. c/BELGIQUE\*

DECISION of 8 May 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 8 mai 1978 sur la recevabilité de la requête

---

*Article 11, paragraph 1 of the Convention : Article 11, paragraph 1, does not guarantee to trade unions or their members a particular kind of treatment by the State. It guarantees that trade unions should be heard and collective bargaining is only one of the means to achieve this.*

*Article 14 of the Convention, together with Article 11 of the Convention : Exclusion from collective bargaining of trade union organisations representing a particular sector constitutes a difference of treatment. However, the aim of ensuring a uniform state policy towards public service personnel is legitimate and, in this case, the disadvantage suffered by the applicant union is not disproportionate.*

*Article 11, paragraphe 1, de la Convention : L'article 11, paragraphe 1, n'assure ni aux syndicats ni à leurs membres un traitement précis de la part de l'Etat. Il garantit que les syndicats soient entendus et les négociations collectives ne sont qu'un des moyens, parmi d'autres, d'y parvenir.*

*Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 11 de la Convention : Le fait d'exclure des négociations collectives les organisations syndicales catégorielles constitue une différence de traitement. Toutefois, le but consistant à assurer l'unité de la politique de l'Etat à l'égard du personnel des services publics est légitime et, en l'espèce, le désavantage subi par le syndicat requérant n'est pas disproportionné.*

---

\* The applicant trade union was represented before the Commission by Mr Pierre Henri, a barrister practising in Brussels.

Le syndicat requérant était représenté devant la Commission par M<sup>e</sup> Pierre Henri, avocat à Bruxelles.

## Résumé des faits

(English : see p. 45)

*Le syndicat requérant vise à représenter les agents et fonctionnaires de l'administration des finances. Il s'oblige à la neutralité politique.*

*La loi belge du 19 décembre 1974, organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, a créé des comités de négociation seuls compétents pour négocier avec les pouvoirs publics diverses réglementations de base.*

*Pour pouvoir siéger dans ces comités, les syndicats doivent être représentatifs et, en particulier, défendre les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics et être affiliés à une organisation syndicale représentée au Conseil National du Travail.*

*Or, selon le syndicat requérant, le Conseil National du Travail n'intéresse que le secteur privé et, d'autre part, les candidats ne peuvent, en fait, y être présentés que par des fédérations syndicales de caractère politique.*

*En conséquence, le syndicat requérant, qui invoque les articles 11 et 14 de la Convention, s'estime victime d'une discrimination.*

## EN DROIT

1. Le syndicat requérant met en cause la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ». De par les dispositions de cette loi, il se verrait exclu de toute négociation des réglementations de base ayant trait au statut administratif et pécuniaire, au régime des pensions, aux relations avec les organisations syndicales et à l'organisation des services sociaux, car il ne satisfait pas à deux des quatre critères de représentativité énoncés à l'article 7, paragraphe 2, de ladite loi.

Le syndicat requérant se plaint notamment de ne pouvoir participer aux comités de négociation et ce pour deux raisons. D'une part, en vertu de ses statuts, il a pour objet de défendre les intérêts du Personnel des Finances et non pas ceux de toutes les catégories du Personnel des services publics ; il s'ensuit qu'il ne répond pas au deuxième critère énoncé par l'article 7, paragraphe 2, de la loi mise en cause. D'autre part, il présente un caractère apolitique, ce qui l'empêcherait de s'affilier à une organisation syndicale représentée au Conseil National du Travail ; il ne satisfait donc pas au troisième critère énoncé par ladite loi.

2. Etant ainsi écarté de la négociation collective, le syndicat requérant estime ne pas se trouver en mesure de défendre, dans le cadre de la loi, les intérêts de ses membres. Il allègue à cet égard la violation de l'article 11, paragraphe 1, de la Convention, considérant que la négociation collective

constitue un des éléments nécessairement inhérents à l'activité syndicale qui entre dans le domaine d'application de la disposition précitée.

Le syndicat requérant considère, en outre, qu'il y a violation de l'article 14 de la Convention dans la mesure où la loi mise en cause opère une distinction de traitement entre les différents syndicats assurant la défense des intérêts d'une même catégorie de prestataires de service.

***Quant à l'article 11, paragraphe 1 de la Convention***

3. La Commission examinera, en premier lieu, si l'article 11, paragraphe 1, lequel reconnaît à toute personne « la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts », garantit un droit à la négociation collective.

La Cour européenne des Droits de l'Homme, lors de l'examen des affaires syndicales dont elle a été saisie (voir Arrêt Affaire « Syndicat National de la Police belge » du 27 octobre 1975, (Série A, Vol. 19) et Arrêt Affaire « Syndicat suédois des conducteurs de locomotives » du 6 février 1976, (Série A, Vol. 20)) a jugé que l'article 11, paragraphe 1 n'assure ni aux syndicats ni à leurs membres un traitement précis de la part de l'Etat. La Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci. Il s'ensuit que pour défendre leurs intérêts, les membres d'un syndicat ont droit à ce que le syndicat « soit entendu », l'article 11, paragraphe 1, laissant cependant à chaque Etat le choix des moyens à employer à cette fin : « la consultation » ou « la conclusion de conventions collectives » constituent, l'une et l'autre, un de ces moyens.

4. La Commission considère qu'il en va de même de la négociation collective. Celle-ci, au même titre que la consultation et la conclusion de conventions collectives, constitue l'un des moyens qui peuvent être choisis par les Etats pour permettre qu'un syndicat soit entendu.

Il s'ensuit que l'article 11, paragraphe 1, ne garantit pas à un syndicat un droit spécifique à participer à des négociations collectives. En conséquence, le simple fait que le syndicat requérant soit écarté de la négociation collective ne contrevient pas aux dispositions de l'article 11, paragraphe 1.

Ce qu'exige la Convention, c'est que la législation nationale permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11, de lutter pour la défense des intérêts de leurs adhérents.

Ainsi que le Gouvernement défendeur l'a déclaré devant la Cour dans l'Affaire « Syndicat National de la Police belge » et ainsi que la Cour elle-même l'a relevé (paragraphe 40 de son arrêt) un syndicat « non représentatif » a toujours la possibilité de présenter des revendications syndicales, de demander audience au Ministre et, d'une façon générale, d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres.

Or, dans le cas d'espèce, le syndicat requérant n'allègue point que pareilles initiatives de sa part aient été ignorées par l'Etat.

La Commission parvient donc à la conclusion que le syndicat requérant n'a pas été entravé dans sa lutte pour la défense de ses membres d'une manière qui soit contraire aux exigences de l'article 11, paragraphe 1 et elle considère que, sur ce point, la requête doit être rejetée du chef de défaut manifeste de fondement, au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

#### *Quant aux articles 11, paragraphe 1, et 14 combinés de la Convention*

5. La Commission recherchera, à présent, si les différences de traitement dénoncées par le syndicat requérant contreviennent aux articles 11 et 14 combinés.

Quant à l'application de l'article 14 de la Convention, la Commission se fondera sur l'interprétation donnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son Arrêt du 23 juillet 1968, Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » (Série A, N° 6, pp. 33-35, paragraphes 9-10) ainsi que dans les affaires syndicales précitées, notamment dans l'affaire « Syndicat National de la Police belge » (Arrêt précité, paragraphes 44-47).

Le syndicat requérant se trouve, sans nul doute, dans une situation désavantageuse par rapport à certains autres syndicats qui sont appelés à la négociation collective parce qu'ils répondent aux critères de représentativité énoncés par la loi.

L'Etat belge ayant choisi la négociation collective comme l'un des moyens de rendre possibles la conduite et le développement par les syndicats d'une action collective destinée à la défense des intérêts professionnels de leurs adhérents, l'article 14 entre donc en jeu en l'espèce.

6. Il se pose, dès lors, la question de savoir si l'inégalité constatée entre un syndicat considéré comme représentatif et un syndicat écarté de la négociation collective, comme le syndicat requérant, engendre une distinction de traitement contraire à l'article 14 de la Convention.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (cf. les deux arrêts précités), une différence de traitement est contraire à l'article 14 de la Convention si elle manque de justification objective et raisonnable, l'existence d'une pareille justification devant s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, ou s'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

7. Le syndicat requérant fait valoir trois sources de discrimination consécutives, selon lui, à la loi du 19 décembre 1974.

D'une part, le fait qu'il s'oblige statutairement à la neutralité politique, philosophique ou religieuse l'empêche en fait de s'affilier à l'une quelconque des trois fédérations interprofessionnelles nationales, à savoir la Fédération Générale du Travail de Belgique, la Confédération des syndicats chrétiens et la Centrale Générale des syndicats libéraux de Belgique qui ont une coloration politique et qui sont seules habilitées à participer aux négociations.

D'autre part, le syndicat requérant se trouverait placé sous la dépendance des organisations syndicales dites « représentatives » représentées par les comités de négociation.

Enfin, les pouvoirs de négociation n'étant conférés qu'à des syndicats d'agents de l'Etat affiliés à une fédération représentée au Conseil National du Travail et cette dernière représentation s'effectuant, selon le syndicat requérant, uniquement dans le cadre du syndicalisme du secteur privé, il en résulterait que les syndicats du secteur public se trouvent placés sous la dépendance des syndicats du secteur privé.

8. La Commission rappelle que sous l'empire de la loi du 19 décembre 1974, les négociations entre les syndicats et le Gouvernement sont réservées aux syndicats les plus représentatifs. Ce caractère représentatif est déterminé grâce à quatre critères dont l'un exige que les syndicats défendent les intérêts de toutes les catégories des membres des services publics, l'autre qu'ils soient affiliés à une fédération représentée au Conseil National du Travail. Cette loi engendre donc une inégalité de traitement, ainsi que cela a déjà été relevé, au détriment des organisations « catégorielles », tel que le syndicat requérant, lequel ne satisfait à aucun de ces deux critères.

En instaurant ce système, le législateur belge a voulu éviter le morcellement des organisations syndicales, estimant nécessaire d'assurer une politique du personnel cohérente et équilibrée, tenant compte des intérêts professionnels de l'ensemble des agents des services publics. D'autre part, il avait le souci que les autorités compétentes ne se trouvent pas face à un nombre trop important d'interlocuteurs, afin de parvenir plus aisément à un résultat concret.

Ce double but est en lui-même légitime et il n'y a aucune raison de supposer que le Gouvernement ait eu d'autres desseins qui soient abusifs. Rien ne prouve, en particulier, que l'on ait voulu accorder en la matière un privilège exclusif aux grandes centrales syndicales en raison de leur coloration « politique ».

D'autre part, l'argument du syndicat requérant selon lequel les syndicats du secteur public se trouveraient placés sous la dépendance des syndicats du secteur privé, en raison de ce que la représentation au sein du Conseil National du Travail ne s'effectuerait que dans le cadre du secteur privé, n'est pas justifié en fait. En effet, il résulte de la loi du 29 mai 1952, qui porte

création du Conseil National du Travail, que tant par sa mission que par le choix de ses membres, le Conseil National du Travail n'est pas limité au secteur privé. Il peut, en effet, appeler en consultation des représentants des administrations, des établissements publics ou des établissements d'utilité publique.

La Commission considère que le but visé par le Gouvernement, tendant à assurer l'unité de sa politique par rapport au personnel des services publics, apparaît lui aussi comme légitime, même s'il a pour conséquence que des syndicats de caractère catégoriel, comme le syndicat requérant, ne peuvent être appelés à négocier avec le Gouvernement.

Enfin, la Commission considère qu'il n'est pas établi que le désavantage subi par le syndicat requérant soit excessif par rapport au but légitime poursuivi par le Gouvernement. Il s'ensuit que le rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé n'est pas transgressé en l'espèce.

La Commission conclut donc à l'absence de violation des articles 11 et 14 combinés.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée, sur ce point également, du chef de défaut manifeste de fondement, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

### **Summary of the facts**

*The applicant union seeks to represent the officials and civil servants of the Department of Finance. It undertakes to be politically neutral.*

*The Belgian Act of 19 December 1974 governing the relationships between public authorities and the unions of officials employed by these authorities, created negotiating committees solely competent to negotiate basic regulations with public authorities.*

*In order to be allowed to take part in these committees the unions must be representative and, in particular, defend the interests of all categories of public service personnel and be affiliated to a trade union organisation represented on the National Labour Council.*

*However, according to the applicant union, the National Labour Council only involves the private sector and furthermore the candidates can in fact only be put forward by trade unions of a political characters.*

*Consequently, the applicant union, who invokes Articles 11 and 14 of the Convention, considers itself to be a victim of discrimination.*

**(TRANSLATION)**

## **THE LAW**

1. The applicant union complains of the Act of 19 December 1974 "governing relationships between public authorities and unions of officials employed by those authorities". The union argues that, according to the provisions of that law, it is precluded from all negotiations on basic regulations relating to its administrative and financial status, the pension scheme, relations with trade union organisations and the organisation of social services, since it does not satisfy two of the four criteria required for representation as set forth in Section 7 (2) of the said act.

In particular, the union complains that for two reasons it is unable to play any part in negotiating committees. First according to its own regulations, its purpose is to defend the interests of officials of the Finance Department, not of all categories of public service personnel ; as a result, it does not satisfy the second criterion laid down by Section 7 (2) of the act complained of. Secondly, it is non-political in character, and cannot therefore be affiliated to a trade union organisation represented on the National Labour Council ; consequently, it does not meet the third criterion laid down in the said act.

2. Being thus excluded from collective bargaining, the applicant union considers that it is unable to defend the interests of its members within the framework of the law. In this regard, it alleges a violation of Article 11 (1) of the Convention, considering that the collective bargaining constitutes one of the elements necessarily inherent in the trade union activity which falls within the scope of the aforementioned provision.

The applicant union further considers that Article 14 of the Convention is violated in so far as the act complained of makes a distinction in the treatment accorded to the different unions defending the interests of the same category of personnel.

*With regard to Article 11 (1) of the Convention*

3. The Commission will consider, firstly, whether Article 11 (1) which secures to everyone "freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests", guarantees a right to collective bargaining.

The European Court of Human Rights, when examining the trade union cases referred to it (see judgment in the "National Union of Belgian Police Case" of 27 October 1975, Series A, Volume 19 and judgment in the "Swedish Engine Drivers' Union Case" of 6 February 1976, Series A, Volume 20), ruled that Article 11 (1) does not guarantee to trade union or their members a particular kind of treatment by the State. The Convention safeguards the freedom to protect the occupational interests of trade union members by trade union action. It follows that the members of a trade union have a right, in order to protect their interests, that the trade union "should be heard". Article 11 (1) leaves each State to choose the means to attain this end ; "consultation" or "the conclusion of collective agreements" are both among such means.

4. The Commission considers that the same applies to collective bargaining. Like consultations and the conclusions of collective agreements, collective bargaining is one of the means which may be employed by States in order to enable a trade union to be heard.

It follows that Article 11 (1) does not guarantee a trade union a specific right to take part in collective bargaining. Consequently, the mere fact that the applicant union is excluded from collective bargaining does not contravene the provisions of Article 11 (1).

What the Convention requires is that national legislation should enable trade unions to actively defend the interests of their members according to methods which are not at variance with Article 11.

As the respondent Government stated to the Court in the "National Union of Belgian Police Case", and as the Court itself pointed out (Section 40 of its judgment), a non-representative" union is always free to submit union claims, to request an audience with the Minister and, generally speaking, to make representations for the protection of the interests of its members.

In the present case, the applicant union does not allege that similar initiatives on its part have been ignored by the State.

The Commission therefore comes to the conclusion that the applicant union has not been impeded in its efforts to protect its members in a manner contrary to the requirements of Article 11 (1), and considers that the application must be rejected on this count as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

*With regard to Articles 11 (1) and 14 of the Convention*

5. The Commission will now consider whether the differences of treatment indicated by the applicant union contravene Articles 11 and 14 together.

Regarding the application of Article 14 of the Convention, the Commission will base itself on the interpretation given by the European Court of Human Rights in its judgment of 23 July 1968 in the case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (Series A, No. 6, pages 33-35, Sections 9-10) and in the above-mentioned trade-union cases, particularly the "National Union of Belgian Police Case" (judgment, loc.cit., Sections 44-47).

The applicant union is undoubtedly at a disadvantage compared with certain other trade unions which are involved in collective bargaining procedures who satisfy the criteria required for representation as laid down by the law.

Since the Belgian State has selected consultation as one of the means of making possible the conduct and development by trade unions of collective action for the protection of their members' occupational interests, Article 14 is relevant in the present context.

6. The question thus arises whether the inequality which is found to exist between a trade union that is regarded as representative and a trade union that is excluded from collective bargaining, as in the case of the applicant union entails a difference of treatment which is contrary to Article 14 of the Convention.

According to the case-law of the European Court of Human Rights (cf. the two-mentioned judgments), any difference of treatment is contrary to Article 14 of the Convention if it lacks objective and reasonable justification, the existence of such justification being assessed in relation to the aim and effects of the measure under consideration, or if there is no reasonable relationship of proportionality, between the means employed and the aim sought to be realised.

7. The applicant union refers to three sources of discrimination which, it argues, derive from the Act of 19 December 1974.

Firstly, the fact that its own rules require it to be politically, philosophically and religiously neutral in fact prevent it from being affiliated to any one of three national inter-professional federations, namely the Fédération Générale du Travail de Belgique (General Federation of Belgian Labour), the Confédération de Syndicats Chrétiens (Confederation of Christian Trade Unions) and the Centrale Générale des syndicats libéraux de Belgique (General Federation of Free Trade Unions in Belgium) which have political leanings and are the only ones entitled to take part in negotiations.

Secondly, the applicant union alleges that it is dependent on the so-called "representative" trade union organisations represented by the negotiating committees.

Lastly, since negotiating powers are conferred on trade unions of State officials affiliated to a federation represented on the National Labour Council, and since this latter representation, according to the applicant union, takes place solely within the framework of trade union activity on the private sector, the result is that trade unions in the public sector are in a position of dependence on trade unions in the private sector.

8. The Commission notes that, pursuant to the Act of 19 December 1974, negotiations between the trade unions and the Government are the preserve of the most representative unions. This representative character is decided on the basis of four criteria, one being the requirement that trade unions must defend the interests of all categories of public servants, and the other being that they must be affiliated to a federation represented on the National Labour Council. This act consequently gives rise to an inequality of treatment, to the detriment of organisations representing specific categories, such as the applicant union which meets neither of these two criteria.

The aim of the Belgian legislation in establishing this system was to prevent fragmentation of trade union organisations, it being thought necessary to pursue a consistent, balanced personnel policy taking account of the professional interests of all public service officials. The legislation also reflects a concern that the competent authorities should not be faced with too large a number of intermediaries, so that tangible results might be (more easily) achieved.

This twofold aim is legitimate in itself, and there is no reason to suppose that the Government had any other —improper— intentions. In particular, there is nothing to show that there was any intention of granting exclusive privileges in this matter to the major trade union organisations by reason of their "political" colouring.

Further, the argument of the applicant union that trade unions in the public sector are in a position of dependence on trade unions in the private sector because representation on the National Labour Council takes place only in the framework of the private sector, is not borne out by the facts. It is clear from the Act of 29 May 1952 establishing the National Labour Council that neither in its function nor in the selection of its members is the National Labour Council confined to the private sector. It can in fact seek the views of representatives of Government departments, public institutions and public service establishments.

The Commission considers that the aim pursued by the Government and designed to ensure a unified policy vis-à-vis public service personnel also

seems legitimate, even if a consequence of this is that trade unions representing specific categories, such as the applicant union, cannot be involved in negotiations with the Government.

Finally, the Commission considers that it has not been shown that the disadvantage suffered by the applicant union is out of proportion to the legitimate aim pursued by the Government. Consequently, the relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised is not absent in this case.

The Commission therefore concludes that Articles 11 together with 14 have not been violated.

It follows that the application must also be rejected on this point as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

For these reasons, the Commission

**DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.**