

## LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

### ARBITRAGEHOF

N. 93 — 1855

(C — 21265)

Arrest nr. 62/93 van 15 juli 1993

Rolnummers 438-487

*In zake* : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 4 en 5 van de wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, ingesteld door het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel (S.V.R.), de Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht (S.F.B.R.), L. Naegels, J. Schonkeren en E. Van Moerbeke.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters L. De Grève, L.P. Suetens, H. Boel, L. François en J. Delruelle, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest :

**I. Onderwerp van de beroepen**

1.1. Bij verzoekschrift van 19 oktober 1992, ter griffie ontvangen op 20 oktober 1992, vorderen het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel (S.V.R.), de Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht (S.F.B.R.), L. Naegels en J. Schonkeren, de gedeeltelijke vernietiging van de wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, meer bepaald van artikel 4, in zoverre die bepaling artikel 22 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht aanvult met een § 3, 2°, 3° en 4°, en artikel 5, in zoverre die bepaling de artikelen 24/9, 24/10, 24/11 en 24/41 invoegt in dezelfde wet. Die zaak is ingeschreven onder nr. 438 van de rol.

1.2. Bij verzoekschrift van 4 december 1992, ter griffie ontvangen op 7 december 1992, vordert E. Van Moerbeke de gedeeltelijke vernietiging van artikel 5 van dezelfde wet, in zoverre die bepaling de artikelen 24/9, 24/10 en 24/11 invoegt in de wet van 27 december 1973. Die zaak is ingeschreven onder nr. 487 van de rol.

1.3. De beroepen werden door het Hof samengevoegd bij beschikking van 7 januari 1993.

**II. Rechtspleging****A. De zaak met rolnummer 438**

Bij beschikking van 20 oktober 1992 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Er is kennisgegeven van het beroep conform artikel 76, § 4, van de organieke wet bij ter post aangetekende brieven van 5 november 1992.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 november 1992.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 21 december 1992.

Bij beschikking van 7 januari 1993 heeft het Hof, na de verkiezing tot voorzitter van rechter D. André, de zetel aangevuld met rechter J. Delruelle.

**B. De zaak met rolnummer 487**

Bij beschikking van 7 december 1992 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Er is kennisgegeven van het beroep conform artikel 76, § 4, van de organieke wet bij ter post aangetekende brieven van 15 december 1992.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 1992.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 29 januari 1993.

**C. De samengevoegde zaken met rolnummers 438-487**

Bij beschikking van 7 januari 1993 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de memories en van de beschikking tot samenvoeging is kennisgegeven aan de partijen bij ter post aangetekende brieven van 3 februari 1993.

De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487 en de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 hebben bij ter post aangetekende brieven van respectievelijk 4 maart 1993 en 5 maart 1993 een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 19 april 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 19 oktober 1993.

Bij beschikking van 25 mei 1993 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de dag van de terechtzitting bepaald op 15 juni 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen evenals aan hun raadslieden bij ter post aangetekende brieven van 26 mei 1993.

Op de terechtzitting van 15 juni 1993 :

— zijn verschenen :

Mr. A. De Becker, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438;

Mr. W. Van Steenbrugge, advocaat bij de balie te Gent, voor de verzoeker in de zaak met rolnummer 487;  
 kapitein G. Debersaques, kapitein-jurist bij de rijkswacht, voor de Ministerraad, Wetstraat 18, 1000 Brussel;  
 — hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en J. Delruelle verslag uitgebracht;  
 — zijn Mr. A. De Becker, Mr. W. Van Steenbrugge en kapitein G. Debersaques gehoord;  
 — is de zaak in beraad genomen.  
 De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, dié betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. De bestreden bepalingen

3.1. De wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht wijzigt verschillende wetten die de rijkswacht betreffen.

3.2. Hoofdstuk I van de wet wijzigt de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht.

3.2.1. Artikel 4 — de bestreden bepaling — vult artikel 22 van die wet aan met een § 3 luidend als volgt :

« § 3. Om de beschikbaarheid van de eenheden en diensten te verzekeren en om zo binnen één redelijke termijn gevolg te geven aan de oproepen van de bevolking en van de overheden, kunnen de dienstorders voorschrijven dat bepaalde personeelsleden :

- 1° moeten verblijven in het ambtsgebied dat zij bepalen;
- 2° vindbaar en beschikbaar moeten zijn gedurende bepaalde periodes;
- 3° tijdens bepaalde periodes hun verplaatsingen buiten hun normale werkuren moeten beperken;
- 4° een telefoonaansluiting moeten aanvaarden. »

3.2.2. Artikel 5 wijzigt titel IV van dezelfde wet, die thans betrekking heeft op het ambt, de uitoefening van het ambt en de ambtsontheffing. Hoofdstuk II van die titel betreft de uitoefening van het ambt; het omvat een afdeling 2 betreffende de uitvoering van de dienst. In die afdeling zijn de artikelen 24/3 tot 24/12 opgenomen.

De artikelen 24/9 tot 24/11 bepalen :

« Artikel 24/9. De personeelsleden moeten er zich in alle omstandigheden van onthouden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten.

Het is hun verboden zich aan te sluiten bij of hun medewerking te verlenen aan politieke partijen evenals aan bewegingen, groeperingen, organisaties of verenigingen met politieke oogmerken.

Artikel 24/10. Inzake vakbonden mogen de personeelsleden enkel aansluiten bij beroepsverenigingen waarvan de statuten beantwoorden aan de voorwaarden bepaald in artikel 12, 1° tot 5°, van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het actief kader, en die uitsluitend leden van het personeel in actieve dienst of op rust gestelde personeelsleden groeperen en waarvan de statuten uitdrukkelijk bepalen dat de meerderheid van de leden van de raad van bestuur personeelsleden van de actieve kaders in werkelijke dienst zijn.

Artikel 24/11. Iedere vorm van staking is de personeelsleden verboden. »

Afdeling 4, met daarin de artikelen 24/41 — 24/42, betreft de tuchtprocedure.

Artikel 24/41 bepaalt :

« Met gevangenisstraf van 1 maand tot 6 maanden en met geldboete van 26 frank tot 500 frank of met een van die straffen alleen wordt gestraft het personeelslid dat, in het raam van de voorbereiding of de uitvoering van een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, weigert aan de bevelen van zijn meerdere te gehoorzamen of er zich met opzet van onthoudt die uit te voeren. »

3.3. Hoofdstuk II wijzigt de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht.

3.4. Hoofdstuk III wijzigt de wet van 15 juni 1899 inhoudende titel I van het wetboek van strafrechtspleging voor het leger.

3.5. Hoofdstuk IV wijzigt de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het actief kader.

3.6. Hoofdstuk V bevat een slot- en overgangsbepaling.

3.7. Hoofdstuk VI bevat een opheffingsbepaling.

3.8. De wet werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 juli 1992.

### IV. In rechte

- A -

#### Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 wijzen erop dat het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel (S.V.R.) en de Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht (S.F.B.R.) feitelijke verenigingen zijn. Zij werden respectievelijk bij koninklijke besluiten van 6 juni 1990 en 22 juli 1993 erkend als vakorganisaties van het rijkswachtpersoneel en werden als dusdanig door de overheid betrokken bij het tot stand komen van bestuurshandelingen die haar leden of een deel van haar leden betreffen. Zij kunnen in rechte optreden ter verdediging van hun prerogatieven of belangen zoals die door de wetgever zijn bepaald. De organisaties beslisten op hun respectieve vergaderingen van 26 augustus 1992 en 17 september 1992 het beroep in te stellen. De verzoekende partijen L. Naegels en J. Schonkeren zijn benevens voorzitter van respectievelijk het S.V.R. en de S.F.B.R., personeelslid van de rijkswacht.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat zij in hun hoedanigheid van respectievelijk rijkswachtvakbond en rijkswachter belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen omdat die aan het rijkswachtpersoneel een aantal verplichtingen opleggen die als discriminerend worden ervaren en ernstige beperkingen van hun rechten als burger inhouden. Zij betreffen de collectieve belangen waarvan de vrijwaring en de verdediging aan de eerste en de tweede verzoekende partij is toevertrouwd. De derde en de vierde verzoekende partij hebben in hun hoedanigheid van rijkswachter uiteraard belang bij het beroep.

A.1.2. De verzoeker in de zaak met rolnummer 487, E. Van Moerbeke, is eerste opperwachtmeester bij de rijkswacht. Hij is mede-oprichter en nationaal secretaris van het Algemeen Syndicaat van de Rijkswachtdiensten (A.S.R.D.-S.G.S.G.) dat bij koninklijk besluit van 6 juni 1990 als vakbond van het rijkswachtpersoneel van het actief kader werd erkend. Als vakbondsafgevaardigde heeft hij geijverd voor een doorgedreven demilitarisering van het statuut van het personeel van de rijkswacht. De bestreden bepalingen, die verregaande beperkingen van de rechten en vrijheden van de rijkswachters handhaven, raken hem rechtstreeks in zijn rechtssituatie. Hij is van oordeel dat hij derhalve van het vereiste belang doet blijken.

A.1.3. De Ministerraad is van oordeel dat de beroepen niet-ontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking hebben op artikel 5 van de bestreden wet. De door de bestreden bepaling in de wet van 27 december 1973 ingevoegde artikelen 24/9, 24/10 en 24/11 bevatten geen nieuwigheden in vergelijking met de artikelen 15 en 16 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht. Zij werden enkel om legitieme redenen overgenomen in de wet van 24 december 1973. De verzoekende partijen hebben dan ook geen belang bij de vernietiging omdat de vernietiging geen voordeel oplevert noch een nadeel afweert. Bij een vernietiging zouden immers de vroegere bepalingen opnieuw van kracht worden, en die hebben dezelfde strekking.

A.1.4. In hun memorie van antwoord wijzen de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 erop dat de Ministerraad uit het oog verliest dat de rijkswacht inmiddels een grondige wijziging heeft ondergaan. Sinds de wet van 18 juli 1991 behoort de rijkswacht niet meer tot de krijgsmacht en heeft zij het statuut van een algemene nationale politiedienst met burgerlijk karakter. Bovendien hebben de bestreden bepalingen de artikelen 15 en 16 van de wet van 14 januari 1975 niet op. Die bepalingen zijn niet meer van toepassing omdat de rijkswacht geen krijgsmacht meer is en artikel 28 van de bestreden wet niets anders doet dan de reeds bestaande toestand bevestigen. Het nieuwe tuchtreglement is neergelegd in artikel 5 van de bestreden wet, en de vernietiging van de bestreden bepalingen zou alleen als gevolg hebben dat ze geacht worden nooit te hebben bestaan en nooit deel te hebben uitgemaakt van dat nieuwe tuchtreglement.

A.1.5. De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487 wijst erop dat ingevolge hoofdstuk VI van de bestreden wet de wet van 14 januari 1975 niet langer van toepassing is op het personeel van het actief kader van de rijkswacht. De eventuele vernietiging van de bestreden bepalingen heeft geenszins tot gevolg dat de vroeger bestaande regeling automatisch opnieuw van kracht zou worden. De vernietiging zou dus wel degelijk het door de verzoeker gewenste effect sorteren en het belang is dan ook evident.

#### *Ten gronde*

#### *Wat artikel 4 betreft*

#### *De grieven van de verzoekende partijen*

A.2.1. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 zijn van oordeel dat artikel 4 van de wet van 24 juli 1992 de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt, met name in zoverre die bepaling in artikel 22 van de wet van 27 december 1973 een § 3, 2°, 3° en 4° invoegt. Luidens die bepaling kunnen dienstorders voorschrijven dat bepaalde personeelsleden vindbaar en beschikbaar moeten zijn gedurende bepaalde periodes, dat zij tijdens bepaalde periodes hun verplaatsingen buiten hun normale werkuren moeten beperken en dat zij een telefoon-aansluiting moeten aanvaarden. Die bepaling beoogt luidens de memorie van toelichting de optimale beschikbaarheid van de rijkswacht en bijgevolg van bepaalde leden van haar personeel te waarborgen door een uitdrukkelijke wettelijke basis te geven aan sommige beperkingen die aan hun bewegings- of vestigingsvrijheid worden opgelegd.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat bedoelde bepaling de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt nu het personeel vindbaar en beschikbaar kan worden gesteld en in zijn bewegingsvrijheid kan worden beperkt zonder dat dit geldt als een arbeidsprestatie met overeenstemmende bezoldiging. Het gaat immers in feite om een verkapte wacht dienst. Voor het onderscheid in behandeling dat aldus wordt ingesteld tussen het personeel van het actief korps van de rijkswacht enerzijds, en het ander statutair en contractueel personeel van de overheid en de privé-sector anderzijds, is geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden nu tegen zowel nationale als internationale rechtsregels in onbezoldigde dienstprestaties worden opgelegd. Zowel artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (New York, 19 december 1966, goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981) als artikel 4 van het Europees Sociaal Handvest (goedgekeurd bij wet van 11 juli 1990) waarborgen het recht op een billijke en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde zonder onderscheid van welke aard ook voor gepresteerde arbeid of dienstverplichtingen en het recht op een hoger beloningstarief voor overwerk. Het « vindbaar en beschikbaar » zijn moet blijken de bewoordingen van artikel 19 van de arbeidswet als een arbeidsprestatie worden beschouwd, nu de arbeidsduur « de tijd gedurende welke het personeel ter beschikking is van de werkgever » omvat. Bij gebreke van een specifieke wettelijke regeling geldt voor statutair aangeworven personeelsleden dat hun toestand niet minder gunstig mag zijn dan die van het contractueel aangeworven personeel, waarvoor voormelde wetsbepaling uitdrukkelijk geldt.

De bijkomende verplichting een telefoonaansluiting te aanvaarden legt bovendien nog een extra-uitgave op, die ook niet voor anderen geldt en waarvoor evenmin in een vergoeding of tussenkomst is voorzien.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.2.1. Volgens de Ministerraad faalt het middel in feite. Uit de bestreden bepaling blijkt niet dat de opgelegde verplichtingen onbezoldigd zijn. Het al dan niet bezoldigd zijn van de opgelegde verplichtingen vloeit er niet uit voort, noch op een rechtstreekse, noch op een onrechtstreekse wijze. De bezoldigingsregeling van de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht wordt geregeld krachtens de wet van 19 december 1980 betreffende de geldelijke rechten van de militairen. De grief dat de opgelegde verplichtingen onbezoldigd zijn vindt haar oorsprong derhalve niet in de bestreden bepalingen, doch wel in voormelde wet. Onder omstandigheden worden trouwens de door de bestreden bepaling opgelegde verplichtingen wel vergoed. Ook het nemen van een telefoonaansluiting geeft aanleiding tot terugbetaling van bepaalde onkosten.

A.2.2.2. In bijkomende orde is de Ministerraad van oordeel dat er wel degelijk een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het opleggen van de bestreden verplichtingen en dat het aangewende middel redelijkerwijze evenredig is met het beoogde doel. Het criterium van onderscheid tussen de andere « werknemers » en de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht betreft een objectief onderscheid. De rijkswacht is als nationale politiedienst een bijzonder korps waarvan steeds werd en wordt geëist dat het onder alle — zelfs de meest extreme — omstandigheden instaat voor de handhaving van de orde en de naleving van de wetten. Hoewel het de bedoeling van de wetgever was een tuchtstatuut op te stellen dat dichter aanleunt bij dat van de andere politiekorpsen, moesten bepaalde dienstbaarheden worden gehandhaafd die essentieel zijn voor een nationale politiedienst waarvan de beschikbaarheid bijzondere verplichtingen met zich meebrengt, zoals de verplichtingen inzake verblijf en terugroeping. De concrete plichten die aan de personeelsleden worden opgelegd, leggen aldus de klemtoon op onder meer de beschikbaarheid die van hen wordt verwacht. De wet vormt een compromis tussen de goede werking van de rijkswacht enerzijds en de individuele rechten van de rijkswachters anderzijds. Het doel van de bestreden bepalingen is de optimale beschikbaarheid van de rijkswacht en bijgevolg van bepaalde leden van haar personeel te waarborgen door een uitdrukkelijke wettelijke basis te geven aan sommige beperkingen die aan hun bewegingsvrijheid worden opgelegd, uitsluitend met het oog op het in de wet zelf vermelde doel.

#### *Antwoord van de verzoekende partijen*

A.2.3. In hun memorie van antwoord verduidelijken de verzoekende partijen dat zij niet betwisten dat een objectieve en redelijke verantwoording voor de genoemde verplichtingen als zodanig zou kunnen worden gegeven. Hun grief betreft enkel het onbezoldigd karakter ervan. Voor het onbezoldigd karakter is naar hun oordeel geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden. Aangezien de bestreden bepalingen de vermelde verplichtingen opleggen, kan de Ministerraad niet worden gevolgd wanneer hij stelt dat de bezoldigingsregeling los staat van de bestreden bepalingen.

*Wat artikel 5 betreft**De grieven van de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438*

A.3.1. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 zijn van oordeel dat artikel 5 van de bestreden wet de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt, in zoverre het de artikelen 24/9, 24/10, 24/11 en 24/41 invoegt in de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en daardoor in hoofde van dat personeel op discriminatoire wijze afbreuk doet aan bepaalde door de Grondwet en door internationale verdragen gewaarborgde rechten en vrijheden, meer bepaald het recht van vrije meningsuiting, het recht van vereniging en het stakingsrecht.

Het verbod dat aan de personeelsleden wordt opgelegd om openlijk uiting te geven aan hun politieke mening doet op discriminatoire wijze afbreuk aan artikel 14 van de Grondwet, artikel 10 van het E.V.R.M. en artikel 19 van het B.U.P.O. Ten deze is niet voldaan aan de voorwaarden die voormelde artikelen 10 en 19 stellen voor het beperken van de vrijheid van meningsuiting, zodat het in artikel 24/9, eerste lid, opgenomen verbod strijdig is met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Het aan de personeelsleden opgelegde verbod zich aan te sluiten bij of hun medewerking te verlenen aan politieke partijen en organisaties of verenigingen met politieke oogmerken, evenals het verbod zich aan te sluiten bij andere beroepsverenigingen dan die welke zijn vermeld in artikel 24/10, doet op discriminatoire wijze afbreuk aan artikel 20 van de Grondwet, artikel 11 van het E.V.R.M. en artikel 22 van het B.U.P.O. Artikel 20 van de Grondwet bepaalt immers dat iedere preventieve maatregel verboden is, en er is evenmin voldaan aan de voorwaarden die voormelde artikelen 11 en 22 stellen voor het beperken van het recht op vreedzame vergadering en de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten. De verbodsbepalingen van artikel 24/9, tweede lid, en 24/10 zijn dan ook strijdig met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Het algemene stakingsverbod dat aan de personeelsleden wordt opgelegd, doet op discriminatoire wijze afbreuk aan artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en artikel 6.4 van deel V van het Europees Sociaal Handvest. Overeenkomstig voormeld artikel 8 kunnen er immers enkel beperkingen aan het stakingsrecht worden opgelegd aan de leden van de gewapende macht en de politie, doch geen algemeen verbod. Voormeld artikel 6.4 houdt de verplichting voor België in om het recht van werknemers en werkgevers te erkennen om collectief op te treden in geval van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten. Beperkingen op het stakingsrecht zijn slechts goedgekeurd in de gevallen bepaald in artikel 31 van deel V van voormeld Handvest. Aan die voorwaarden is ten deze niet voldaan, zodat het verbod ingevoerd bij artikel 24/11 strijdig is met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Artikel 24/41 bepaalt strafsancities voor personeelsleden die weigeren aan de bevelen van hun meerderen te gehoorzamen of er zich met opzet van onthouden die uit te voeren. Het hangt samen met het stakingsverbod van artikel 24/11. Het is om dezelfde redenen strijdig met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, te meer daar voor de overige politiediensten in een dergelijk geval hoogstens een tuchtsanctie kan worden opgelegd.

*Grieven van de verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487*

A.3.2. De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487 is van oordeel dat artikel 5 van de bestreden wet de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt, in zoverre het de artikelen 24/9, 24/10 en 24/11 invoegt in de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en daardoor in hoofde van dat personeel op discriminatoire wijze afbreuk doet aan bepaalde door de Grondwet en door internationale verdragen gewaarborgde rechten en vrijheden, meer bepaald het recht op vrije meningsuiting, het recht op vrijheid van vereniging, het recht op vrijheid van vakvereniging en het recht op staking. Dergelijke beperkingen, die niet gelden voor de leden van de gemeentepolitie, kunnen alleen dan worden opgelegd wanneer vaststaat dat zij in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van de openbare orde en de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor zover ze geen ongelijkheden in het leven roepen waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Die manifeste ongelijkheid tussen rijkswachters en leden van de gemeentepolitie, waarvoor die beperkingen niet bestaan, kan sedert de demilitarisering van de rijkswacht niet langer worden geacht te steunen op een objectieve en redelijke verantwoording. De rijkswacht is voortaan een algemene politiedienst zonder militaire taken; zij vervult taken op nationaal vlak die soortgelijk of identiek zijn met die welke de gemeentepolitie op gemeentelijk vlak vervult. Nu de gemeentepolitie die taken zonder dergelijke beperkingen wel succesvol en zonder problemen kan uitvoeren, is geen enkele pertinente en aanvaardbare reden voorhanden om aan te nemen dat de rijkswacht dit niet zou kunnen.

*Standpunt van de Ministerraad*

A.4.1. De Ministerraad is in hoofdzaak van oordeel dat de middelen in beide zaken niet ontvankelijk zijn, nu de bestreden bepalingen geen wijziging meebrengen van de toestand zoals die voortvloeit uit de artikelen 15 en 16 van de wet van 14 januari 1975 houdende tuchtreglement van de krijgsmacht. Enkel om legitieme redenen werden ze opgenomen in de wet van 24 juli 1992. De verzoekende partijen hebben geen belang bij de vernietiging, omdat bij een eventuele vernietiging de vroegere bepalingen opnieuw van toepassing worden, en de vernietiging hen aldus geen voordeel kan opleveren noch een nadeel kan afweren.

In bijkomende orde is de Ministerraad van oordeel dat de middelen in de zaak met rolnummer 438 niet ontvankelijk zijn in zoverre zij een directe schending aanvoeren van grondwets- en verdragsbepalingen. Volgens de Ministerraad heeft het B.U.P.O. overigens geen directe werking. Dit blijkt zowel uit verschillende bepalingen ervan, als uit de parlementaire voorbereiding en het advies van de Raad van State over de goedkeuringswet.

A.4.2. Vervolgens onderzoekt de Ministerraad de verschillende aangevoerde grieven. De Ministerraad is van oordeel dat het middel aangevoerd in de zaak met rolnummer 487 faalt. Het onderscheid tussen de leden van de gemeentepolitie en de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht steunt op een objectief verschil. Het nagestreefde doel is redelijkerwijze evenredig met het aangewende middel. Ondanks het feit dat de gemeentepolitie en de rijkswacht *prima facie* dezelfde of analoge opdrachten hebben, impliceert dat niet het bestaan van een discriminatie, nu beide algemene politiediensten niet « gelijk » zijn, noch dezelfde finaliteiten hebben. Zoals hoger reeds werd aangegeven (A.2.2.2) onderscheidt de rijkswacht zich zowel van de gemeentepolitie als van de gerechtelijke politie. Van de rijkswacht wordt als enige nationale algemene politiedienst geëist dat zij onder alle — zelfs de meest extreme — omstandigheden instaat voor de handhaving van de orde en de naleving van de wetten. Om de goede werking van de democratie te beschermen dient inzake die nationale algemene orde- en politiedienst iedere politieke polemiek of controverse te worden geweerd. Aan de bevolking moet de garantie worden geboden van een efficiënt en neutraal apparaat dat te allen tijde te haren dienste staat om de goede werking van de democratie te beschermen. De aan de leden van het operationeel korps van de rijkswacht opgelegde beperkingen inzake lidmaatschap van politieke partijen of organisaties, het toetredingsrecht tot vakorganisaties en het stakingsrecht zijn niet onevenredig met het beoogde doel.

In zijn memorie in de zaak met rolnummer 438 onderzoekt de Ministerraad de verschillende grieven in detail.

A.4.2.1. Wat artikel 24/9, eerste lid, betreft, is de Ministerraad van oordeel dat artikel 14 van de Grondwet de rijkswachter beschermt als particulier, niet als ambtenaar. Door de benoeming te aanvaarden, aanvaardt hij ook de lasten van het ambt, waaronder zekere beperkingen aan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. De in artikel 14 van de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting is niet onbeperkt. Uit de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie blijkt dat zelfs preventieve beperkingen mogen worden opgelegd, mits zij niet te ver gaan en in verhouding staan tot de eisen van de tucht. Inzonderheid worden beperkende maatregelen aanvaard ten aanzien van bekleders van een openbaar ambt: een behoorlijke werking van het bestuur is zonder die beperkingen niet denkbaar. Ten deze vertonen de aan het rijkswachterpersoneel opgelegde beperkingen geen discriminatoir karakter, nu voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Bovendien is voldaan aan de eisen van artikel 10 E.V.R.M. en 19 B.U.P.O. De aan het recht op vrije meningsuiting opgelegde beperkingen zijn neergelegd in een wet *sensu lato*, het criterium van onderscheid is objectief (allen die deel uitmaken van het operationeel korps van de rijkswachter zijn onderworpen aan de bestreden bepaling), zij beogen een door vermelde verdragsbepalingen erkend wettig doel en het aangevoerde middel is redelijkerwijze evenredig met het beoogde doel. Doel van de wetgever is over een neutrale en boven iedere politieke polemiek of controversie verheven algemene, nationale politiedienst te beschikken, die onder alle, zelfs de meest extreme omstandigheden instaat voor zowel taken van bestuurlijke als van gerechtelijke politie. De rijkswachter onderscheidt zich in dat opzicht zowel van de gerechtelijke politie (uitsluitend belast met taken van gerechtelijke politie) als van de gemeentelijke politie (die per definitie lokaal is). Van de rijkswachter wordt geëist dat zij als nationale politiedienst neutraal en beschikbaar is, wat dus het verbod tot staken of « aan politiek te doen » impliceert. Aan de bevolking moet de garantie worden geboden van een efficiënt en neutraal apparaat dat te allen tijde te haren dienste staat om de goede werking van de democratie te beschermen. Het feit dat de verschillende bestuurlijke overheden de rijkswachter onder omstandigheden kunnen vorderen impliceert dat zij optimaal beschikbaar is en boven alle eventuele politieke controverses staat. Gelet op het nagestreefde doel — het hoger openbaar belang — en gelet op de marginale toetsing door de rechter meent de Ministerraad dat de aangevochten bepaling redelijkerwijze evenredig is met dat doel en derhalve de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet in combinatie met de door verzoekers aangevoerde verdragsbepalingen, niet schendt.

A.4.2.2. Wat artikel 24/9, tweede lid, en artikel 24/10 betreft, merkt de Ministerraad op dat het door artikel 20 van de Grondwet gewaarborgde recht op vereniging, zo wordt algemeen betoogd en aanvaard, weliswaar ook geldt voor de personeelsleden in overheidsdienst, doch dat de uitoefening ervan aan bepaalde beperkingen kan worden onderworpen die het gevolg zijn van de eed van gehoorzaamheid aan de Grondwet en de wetten van het Belgische volk, alsmede van de eisen gesteld door de goede werking van de openbare diensten. Zo wees de Raad van State er in zijn arrest nr. 12.989 van 29 maart 1968 op dat rijkswachters weliswaar het recht hebben zich te verenigen, maar dat de uitoefening van dat recht bestaanbaar moet zijn met de behoeften van de openbare dienst, inzonderheid de opdrachten die krachtens artikel 120 van de Grondwet door de wetgever aan de rijkswachter zijn gegeven. Voor de opgelegde beperkingen is een objectieve en redelijke verantwoording voorhanden.

De artikelen 11.2 E.V.R.M. en 22 van het B.U.P.O. bepalen dat wettige beperkingen kunnen worden aangebracht in de uitoefening van de vrijheid van vereniging van onder meer de politie. De klassieke voorwaarden voor eventuele beperkingen van de uitoefening van het recht op vereniging gelden dus niet ten aanzien van die personen. De opgelegde beperkingen — met inbegrip van het verbod zich aan te sluiten bij een politieke partij of vereniging — voldoen aan de in de verdragen opgelegde criteria. De beperkingen zijn opgelegd door een wet *sensu lato*, het criterium van onderscheid is duidelijk objectief, de bepalingen beogen toepassing te maken van de door de verdragsbepalingen toegestane uitzonderingen voor de politie en zij zijn evenredig met het doel. Van de rijkswachter in het algemeen en de rijkswachters in het bijzonder wordt inderdaad geëist dat zij als nationale politiedienst neutraal en beschikbaar zijn, en aan de bevolking moet de garantie geboden worden van een efficiënt en neutraal apparaat dat te allen tijde te haren dienste staat om de goede werking van de democratie te beschermen.

A.4.2.3. Wat de grieven betreft die worden aangevoerd tegen artikel 24/11, wijst de Ministerraad erop dat artikel 8, 1<sup>e</sup>, d), van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten geen rechtstreekse werking heeft, zodat de verzoekers er zich niet op kunnen beroepen. Bovendien verzet dat artikel er zich niet tegen dat wettelijke maatregelen worden getroffen ter beperking van de uitoefening van die rechten door onder meer de leden van de politie. Ook artikel 6.4 van het Europees Sociaal Handvest heeft geen rechtstreekse werking. In de bijlage bij het Handvest wordt trouwens gesteld dat elke lid-staat het stakingsrecht mag regelen mits elke eventuele verdere beperking van dat recht een rechtvaardiging vindt in artikel 31. Beperkingen van het recht kunnen worden opgelegd bij wet met het oog op de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen dan stakers, van de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid. Beperkingen zijn aldus mogelijk voor rechters, hoge ambtenaren, de politie en het leger, en die beperkingen kunnen een stakingsverbod inhouden.

Voor het opgelegde verbod tot staking bestaat een objectieve en redelijke verantwoording. Het opgelegde verbod beoogt een wettig doel en is ermee evenredig, gelet op de specifieke opdracht die de wetgever aan de rijkswachter heeft toegekend ter uitvoering van artikel 120 van de Grondwet. Ook in een crisistoestand, waar andere urgentiediensten verstek laten gaan wegens stakingsbewegingen of straatbetogingen, moet de overheid over alle middelen beschikken, het strafinstrument inbegrepen, om een essentieel deel van de openbare macht in werking te kunnen stellen. Bovendien bestaan er voldoende aanvaardbare drukkingsmiddelen, waarin de vakbondswet van 11 juli 1978 voorziet, zodat een absoluut stakingsverbod niet in strijd is met voormelde bepalingen in combinatie met artikel 6bis van de Grondwet.

A.4.2.4. De Ministerraad is tot slot van oordeel dat in zoverre artikel 24/41 in samenhang wordt gelezen met artikel 24/11, de onder A.4.2.3 verstrekte argumentatie van toepassing is. Hij wijst er echter nog op dat een inbreuk op artikel 24/11 niet noodzakelijk een toepassing van artikel 24/41 impliceert, nu artikel 24/41 enkel toepasselijk is in het raam van de voorbereiding en uitvoering van een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie. Artikel 24/41 moet in samenhang worden gelezen met artikel 24/2, dat de verhouding tussen de personeelsleden omschrijft. De bepaling werd overgenomen uit het militair strafwetboek omdat dat volgens de wetgever wellicht de enige werkelijk doeltreffende troef is waarover de overheid beschikt om in alle omstandigheden op de medewerking van de personeelsleden te kunnen rekenen. De penalisering van de weigering een bevel uit te voeren werd tot het essentiële beperkt, met name in het raam van de voorbereiding of de uitvoering van een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, en bovendien is geen voorlopige hechtenis mogelijk. De bestreden bepaling is, gelet op het nagestreefde doel — het hogere openbaar belang — en gelet op de marginale toetsing door het Hof, redelijkerwijze niet onevenredig met dat doel en schendt derhalve de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet.

#### *Antwoord van de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438*

A.5.1.1. De door de Ministerraad aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gemis aan belang (A.4.1) moet worden verworpen. De artikelen 15 en 16 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht zijn ingevolge artikel 1 van de wet van 18 juli 1991 niet meer van toepassing op het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswachter, aangezien de rijkswachter niet langer

een van de krijgsmachten is, maar wel een politiedienst. Artikel 28 van de bestreden wet beperkt er zich toe de reeds bestaande toestand te bevestigen. Bij vernietiging van de bestreden bepalingen worden die geacht nooit te hebben bestaan en maken zij geen deel uit van het nieuwe tuchtstatuut.

De door de Ministerraad aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van de middelen in zoverre zij een directe schending zouden aanvoeren van grondwets- en verdragsbepalingen moet eveneens worden verworpen. De verzoekende partijen beperken zich immers tot het aanvoeren van een schending van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet. Artikel 6bis bepaalt evenwel dat het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend zonder discriminatie moet worden verzekerd, en daartoe behoren ook de rechten en vrijheden die uit internationale verdragsbepalingen voortvloeien. Daarbij is het overigens nutteloos in te gaan op de al dan niet directe werking van het B.U.P.O., daar zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van vereniging hoe dan ook door de Grondwet en het E.V.R.M. worden gewaarborgd.

A.5.1.2. Wat artikel 24/9, eerste lid, betreft, is het duidelijk dat die bepaling geen formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties oplegt als bedoeld in artikel 10.2 E.V.R.M., doch een formeel en volledig verbod aan alle betrokken personeelsleden om openlijk uiting te geven aan hun politieke mening. Bovendien moet worden vastgesteld dat niet een van de zes bij artikel 10.2 E.V.R.M. toegestane doelstellingen wordt nagestreefd en dat in elk geval het gehanteerde middel niet in verhouding staat tot het doel dat wordt beoogd. Dergelijk radicaal verbod wordt trouwens niet opgelegd aan andere ambtenaren, noch aan andere politiediensten of aan de leden van de krijgsmacht en zelfs niet aan de magistratuur.

A.5.1.3. Wat artikel 24/9, tweede lid, en artikel 24/10 betreft, kan worden aanvaard dat artikel 20 van de Grondwet en de artikelen 11, lid 2, E.V.R.M. en 22 B.U.P.O. het invoeren van beperkingen op de vrijheid van vereniging toestaan, doch ten deze gaat het om een integraal verbod dat klaarblijkelijk zijn doel voorbijschiet en waarbij er zeker geen evenwicht is tussen het nagestreefde doel en het aangewende middel. Dergelijke radicale verbodsmaatregel wordt aan geen enkel ander personeelslid in overheidsdienst opgelegd, zelfs niet aan de leden van de andere politiediensten, de krijgsmacht of de magistratuur. Het verbod zich aan te sluiten bij andere vakverenigingen dan de geëigende rijkswachtervakbonden beoogt er zorg voor te dragen dat het personeel zich alleen aansluit bij vakbonden waarop de overheid druk kan uitoefenen omdat ze alleen eigen personeelsleden tellen.

A.5.1.4. Wat artikel 24/11 en 24/41 betreft, is de vraag of het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Europees Sociaal Handvest al dan niet rechtstreekse werking hebben, volkomen irrelevant. Die verdragen creëren enerzijds hoe dan ook verplichtingen voor de verdragsluitende staat ten opzichte van diens onderdanen, en anderzijds bestaat het enige relevante criterium in de vraag of het opgelegde verbod al dan niet discriminatoir is. De bestreden bepaling legt geen beperkingen op aan het stakingsrecht die eventueel redelijkerwijze verantwoord zouden kunnen zijn, doch legt een radicaal verbod van welke vorm van staking dan ook op. Voor vergelijkbare politiediensten bestaan dergelijke verregaande beperkingen niet. Die bepalingen zijn in strijd met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, nu het doel ook op een andere, minder drastische en discriminatoire wijze kan worden bereikt.

#### *Antwoord van de verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487*

A.5.2.1. De verzoekende partij in de zaak met rolnummer 487 verwerpt om dezelfde redenen als die welke door de verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 zijn aangevoerd (A.5.1.1), de door de Ministerraad aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gemis aan belang (A.4.1).

A.5.2.2. Volgens de verzoekende partij zijn de opgelegde beperkingen niet onontbeerlijk en al te verregaand. Verwijzend naar het arrest van het Hof nr. 74/92 van 18 november 1992 moet ten deze worden nagegaan of de beperkingen die aan de rijkswachters worden opgelegd al dan niet onontbeerlijk zijn om de hen toegewezen functies en taken te kunnen uitoefenen. Volgens de Ministerraad zouden die beperkingen onontbeerlijk zijn vanwege de noodzakelijke beschikbaarheid van de rijkswacht « te allen tijde en in alle omstandigheden ». Hetzelfde geldt uiteraard voor het leger. Van het leger moet evenzeer worden verwacht dat het te allen tijde en in gelijk welke omstandigheden beschikbaar is, en de beschikbaarheid van het leger is voor de democratie even essentieel. Nochtans gaan de aan militairen opgelegde beperkingen veel minder ver: zij mogen wel lid worden van een politieke partij van hun keuze, zij mogen de aan hun lidmaatschap verbonden rechten uitoefenen, zij mogen zich aansluiten bij vakorganisaties die als representatief voor het overheidsperoneel zijn erkend. Ook de specifieke aard van de taken en functies die door de rijkswacht moeten worden waargenomen, verantwoorden de bestreden beperkingen van de politieke grondrechten van de rijkswachter niet. Het betreft immers dezelfde opdrachten als die welke door de gemeentepolitie moeten worden waargenomen. De aangewende middelen zijn redelijkerwijze niet evenredig met het beoogde doel.

- B -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

*Wat het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachterpersoneel en de Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht betreft*

B.1.1. Naar luid van artikel 2, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, moet de verzoekende partij een natuurlijke of rechtspersoon zijn die doet blijken van een belang.

Het Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachterpersoneel (S.V.R.) en de Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht (S.F.B.R.) zijn feitelijke verenigingen, die respectievelijk bij de koninklijke besluiten van 6 juni 1990 (*Belgisch Staatsblad*, 14 juni 1990) en van 22 juli 1983 (*Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1983) werden erkend als beroepsvereniging voor de toepassing van artikel 16, § 2, van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht en als vakorganisatie voor de toepassing van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachterpersoneel van het actief kader.

B.1.2. De vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om bij het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen.

Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke juridische entiteiten zijn erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig betrokken zijn bij de werking van overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrekking bij die werking in het geding zijn.

In zoverre zij handelen ter vernietiging van bepalingen die tot gevolg hebben dat hun prerogatieven worden beperkt, dienen de verzoekende partijen voor de toepassing van artikel 2, 2<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof te worden gelijkgesteld met een persoon.

De verzoekende partijen doen blijken van de vereiste bekwaamheid en het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van artikel 24/10 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, zoals ingevoegd door artikel 5 van de bestreden wet, nu die bepaling een weerslag heeft op de voorwaarden van hun erkenning.



*Wat de partijen Naegels, Schonkeren en Van Moerbeke betreft*

B.1.3. De in de zaken met rolnummers 438 en 487 bestreden bepalingen beperken de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, de vrijheid om zich aan te sluiten bij vakorganisaties en het stakingsrecht van de personeelsleden van het actief kader van de rijkswacht. De in de zaak 438 bijkomend aangevochten bepaling beperkt de bewegingsvrijheid van bepaalde van die personeelsleden.

B.1.4. In hun hoedanigheid van rijkswachter hebben de verzoekers het vereiste belang om de vernietiging van wettelijke bepalingen te vorderen, die het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht regelen en die aldus hun situatie rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen beïnvloeden. Het is derhalve niet nodig na te gaan in hoeverre de partij Van Moerbeke doet blijken van het vereiste belang in haar hoedanigheid van mede-oprichter en nationaal secretaris van een erkende beroepsvereniging en vakorganisatie of in haar hoedanigheid van vakbondsafgevaardigde.

B.1.5. Het standpunt van de Ministerraad, dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen omdat die slechts overnemen wat reeds was bepaald bij de wet van 14 januari 1975 en omdat bij vernietiging van de bestreden bepalingen de oude bepalingen opnieuw van kracht zouden worden, mist elke grond.

Het niet aangevochten artikel 26, 4<sup>o</sup>, van de wet van 24 juli 1992 bepaalt immers dat, onder voorbehoud van artikel 27, § 2, 1<sup>o</sup>, de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht, gewijzigd bij de wetten van 8 juni 1978, 22 december 1980 en 28 december 1990, ophoudt van toepassing te zijn op de personeelsleden van de rijkswacht.

*Ten gronde*

*Ten aanzien van artikel 4 van de wet van 24 juli 1992*

B.2.1. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 zijn van oordeel dat artikel 22, § 3, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, ingevoegd door artikel 4 van de bestreden wet, de artikelen 6 en 6 bis van de Grondwet schendt, doordat voor het onderscheid in behandeling dat aldus wordt ingesteld tussen het personeel van het actief korps van de rijkswacht enerzijds en de overige personeelsleden van de overheid en het personeel van de privé-sector anderzijds, geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden is, nu onbezoldigde dienstprestaties en bijkomende lasten worden opgelegd in strijd met nationale en internationale rechtsregels.

B.2.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en van de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.2.3. Bij het onderzoek naar het eventueel discriminerend karakter van de ter beoordeling staande normen kan het Hof de aangevoerde vergelijkingen tussen de toestand van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en de toestand van de « overige personeelsleden van de overheid en het personeel van de privé-sector », slechts in aanmerking nemen voor zover de ambten en functies van laatstgenoemden vergelijkbaar zijn met die van het bedoelde rijkswacht personeel. Het Hof beperkt zijn onderzoek dan ook tot de toestand van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht in vergelijking met het personeel van andere politiediensten.

B.2.4. De beperkingen die ten gevolge van de bestreden bepaling kunnen worden opgelegd aan bepaalde personeelsleden van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht gaan op bepaalde punten verder dan de beperkingen die de gemeenteraad met toepassing van artikel 225 van de nieuwe gemeentewet kan opleggen aan de leden van de gemeentepolitie. Dat is met name het geval ten aanzien van de verplichting dat bepaalde personeelsleden vindbaar en beschikbaar moeten zijn gedurende bepaalde periodes en dat zij tijdens bepaalde periodes hun verplaatsingen buiten hun normale werkuren moeten beperken.

B.2.5. Luidens de parlementaire voorbereiding beoogt de wet van 24 juli 1992 voornamelijk, binnen het raam van de demilitarisering van de rijkswacht, in een eigen tuchtstatuut te voorzien dat dichter aanleunt bij dat van de andere politiediensten, maar waarbij de aspecten van het tot dusver bestaande hiërarchische bestel, die onontbeerlijk zijn voor de goede werking van een doeltreffende nationale politiedienst, worden behouden. Hoewel het karakter van een militair tuchtstatuut wordt verlaten om een statuut te vormen dat zeer dicht bij dat van de andere politiediensten aanleunt, komen er toch bepaalde dienstbaarheden in voor die essentieel zijn voor een nationale politiedienst waarvan de beschikbaarheid bijzondere verplichtingen met zich meebrengt (*Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1428/1, pp. 1 en 3*). De bestreden bepaling heeft meer bepaald tot doel de optimale beschikbaarheid van de rijkswacht en bijgevolg van bepaalde leden van haar personeel te waarborgen door een uitdrukkelijke wettelijke basis te geven aan sommige beperkingen die aan hun bewegings- of vestigingsvrijheid worden gesteld (*Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1428/1, p. 7*). Gelet op de bijzondere opdracht van de rijkswacht om als nationale politiedienst te allen tijde beschikbaar te zijn en om binnen een redelijke termijn gevolg te kunnen geven in gelijk welke omstandigheden aan de oproepen van de bevolking en van de overheden, zijn de bedoelde beperkingen niet onredelijk.

B.2.6. De verzoekende partijen voeren evenwel nog aan dat de bestreden bepalingen inhouden dat dergelijke prestaties en lasten niet worden vergoed en dat zij daardoor op discriminerende wijze afbreuk doen aan bepaalde internationale voorschriften. Die zienswijze kan evenwel niet worden gevolgd. Uit de bestreden bepalingen vloeit noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks voort dat die prestaties en lasten onvergoed zouden zijn.

De grief kan dus niet worden aangenomen.

*Ten aanzien van artikel 5 van de wet van 24 juli 1992*

B.3.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de artikelen 24/9, 24/10 en 24/11 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht, de artikelen 6 en 6 bis van de Grondwet schenden doordat die bepalingen op discriminerende wijze afbreuk doen aan bepaalde door de Grondwet en door internationale verdragen gewaarborgde rechten en vrijheden, inzonderheid het recht op vrije meningsuiting, het recht op vrijheid van vereniging, het recht op vrijheid van vakvereniging en het stakingsrecht. De verzoekende partijen in de zaak met rolnummer 438 zijn van oordeel dat dit ook het geval is met artikel 24/41.

B.3.2. De artikelen 6 en 6 bis van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan; de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie zijn van toepassing ten aanzien van alle rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden, door een akte van instemming in de interne rechtsorde toepasselijk zijn gemaakt en directe werking hebben.

*Wat artikel 24/9 van de wet van 27 december 1973 betreft*

B.3.3. Artikel 24/9 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992, omvat twee leden.

Het eerste lid bepaalt dat de leden van het bedoelde personeel « er zich in alle omstandigheden van (moeten) onthouden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten ».

Luidens het tweede lid is het hun verboden « zich aan te sluiten bij of hun medewerking te verlenen aan politieke partijen evenals aan bewegingen, groeperingen, organisaties of verenigingen met politieke oogmerken ».

Uit de analyse van die twee bepalingen blijkt dat de eerste betrekking heeft op alle politieke stellingnamen en activiteiten die op zich een uitgesproken openbaar karakter hebben; de tweede daarentegen betreft handelingen die niet noodzakelijk een openbaar karakter hebben, zoals de loutere aansluiting bij een politieke partij.

Beide bepalingen leggen aan de bedoelde personeelsleden verregaande beperkingen op, onder meer op het stuk van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging.

B.3.4. De artikelen 14 en 20 van de Grondwet beletten niet dat aan ambtenaren beperkingen kunnen worden opgelegd inzake de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, doch dergelijke beperkingen moeten beantwoorden aan de eisen gesteld door de artikelen 10.2 en 11.2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en de artikelen 19.3 en 22.2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

B.3.5. Luidens artikel 10.2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden kan de vrijheid van meningsuiting worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet zijn vastgesteld en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de ordehandhaving.

Om de werking van de instellingen die voor de democratische rechtsstaat van vitaal belang zijn, alsook de rechten van de burgers te waarborgen, kan het nodig zijn bepaalde beperkingen op te leggen aan de vrijheid van meningsuiting, meer bepaald om de naleving van het recht en de handhaving van de orde te verzekeren.

De bepaling die voorschrijft dat de personeelsleden van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht « er zich in alle omstandigheden (moeten) onthouden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten » staat, geïnterpreteerd zoals onder B.3.3, niet in een kennelijk onredelijke verhouding tot het gestelde doel, namelijk het waarborgen van een efficiënte politiedienst waarvan de onpartijdigheid onbetwistbaar is, ten dienste van de burgers, om de goede werking van de democratie te handhaven.

B.3.6. Luidens artikel 11.2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden kunnen wettelijke beperkingen worden opgelegd aan de uitoefening van de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging door leden van de politie. Luidens artikel 22.2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, kunnen wettelijke beperkingen worden opgelegd aan de leden van de politie, wat de vrijheid van vereniging betreft.

Vermelde bepalingen staan eraan in de weg dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie van het verenigingsrecht. Uit de gebruikte bewoordingen blijkt dat enkel de uitoefening van het recht van vereniging door leden van politiediensten kan worden beperkt, en dan nog alleen voor zover dergelijke beperkingen beantwoorden aan het criterium van de noodzakelijkheid in een democratische samenleving, nu dat criterium ten grondslag ligt aan de bedoelde verdragen in het algemeen.

De bepaling luidens welke het de personeelsleden van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht verboden is zich aan te sluiten bij of hun medewerking te verlenen aan politieke partijen evenals aan bewegingen, groeperingen, organisaties of verenigingen met politieke oogmerken, is luidens de parlementaire voorbereiding nodig om te waarborgen dat de rijkswacht, als nationale politiedienst, neutraal en beschikbaar is (Gedr. St. Senaat, B.Z., 1991-92, nr. 333/2, p. 3). Het door de wetgever ingestelde verbod is, in de interpretatie onder B.3.3, in zijn algemeenheid kennelijk onevenredig met dat doel, nu het lidmaatschap van een politieke partij of van een beweging of organisatie met politieke oogmerken of andere vormen van niet-openbare medewerking, niet van die aard zijn dat zij de neutraliteit van het korps in het geding brengen en evenmin de beschikbaarheid van het korps in de weg staan.

*Wat artikel 24/10 van de wet van 27 december 1973 betreft*

B.3.7. Artikel 24/10 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, zoals ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992, bepaalt dat de leden van het personeel zich enkel mogen aansluiten bij beroepsverenigingen waarvan de statuten beantwoorden aan de voorwaarden bepaald in artikel 12, 1<sup>o</sup> tot 5<sup>o</sup>, van de wet van 11 juli 1978 en die uitsluitend leden van het personeel in actieve dienst of in ruste gestelde personeelsleden groeperen en waarvan de statuten uitdrukkelijk bepalen dat de meerderheid van de leden van de raad van bestuur personeelsleden van de actieve kaders in werkelijke dienst zijn.

Artikel 12, 1<sup>o</sup> tot 5<sup>o</sup>, van de wet van 11 juli 1978 vermeldt volgende voorwaarden :

- 1<sup>o</sup> Zij moeten de belangen behartigen van alle categorieën van het rijkswachtspersoneel waarop de wet van toepassing is;
- 2<sup>o</sup> Zij moeten op nationaal vlak werkzaam zijn;
- 3<sup>o</sup> De oogmerken ervan mogen geen belemmering vormen voor de werking van de rijkswacht;
- 4<sup>o</sup> Zij mogen niet gefedereerd noch in enige vorm verbonden zijn met een andere vakorganisatie die de bij artikel 16, § 2, van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht bepaalde voorwaarden niet vervult;
- 5<sup>o</sup> Zij moeten zich doen kennen bij de Minister van Landsverdediging door het toezenden, bij een ter post aangetekende brief, van een afschrift van hun statuten en van de lijst van hun verantwoordelijke leiders.

B.3.8. Artikel 11.2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en artikel 22.2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten staan toe dat wettelijke beperkingen worden opgelegd aan de uitoefening van het recht van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen, door leden van politiediensten. Een soortgelijke draagwijdte hebben artikel 8.2 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en artikel 5 van het Europees Sociaal Handvest. Ook artikel 20 van de Grondwet staat er niet aan in de weg dat aan de uitoefening van het recht vakverenigingen op te richten en er zich bij aan te sluiten beperkingen worden gesteld in hoofde van ambtenaren in het algemeen en personeelsleden van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht in het bijzonder, meer bepaald ten gevolge van de eisen die worden gesteld voor de goede werking van de openbare dienst. Dergelijke beperkingen zijn evenwel slechts aanvaardbaar voor zover zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Enerzijds zijn de in artikel 12, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, van de wet van 11 juli 1978 vermelde erkenningsvoorwaarden, alsook de in artikel 24/10 vermelde eis dat de beroepsverenigingen enkel actieve of in ruste gestelde



personeelsleden van de rijkswacht mogen omvatten en de meerderheid van de raad van bestuur moet zijn samengesteld uit personeelsleden van de actieve kaders in werkelijke dienst, geen beperkingen die kunnen worden aangezien als kennelijk onevenredig met de eisen van de goede werking van de openbare dienst, ten deze het korps van de rijkswacht. Die bepalingen strekken er immers toe een minimum aan representativiteit in de beroepsverenigingen te waarborgen en te voorkomen dat de rijkswacht in haar werking zou worden gehinderd.

Anderzijds kan het bepaalde in artikel 12, 4<sup>o</sup>, evenmin worden aangezien als kennelijk onevenredig met de eisen van de goede werking van het rijkswachtkorps als bij uitstek neutrale openbare dienst, omdat die bepaling wil voorkomen dat de erkende rijkswachtvakbonden, die beantwoorden aan de criteria inzake representativiteit en loyaliteit, zich zouden aansluiten bij interprofessionele organisaties die niet aan die criteria beantwoorden. Zulks ontnemt hun niet het recht overkoepelende organen van erkende rijkswachtvakbonden te vormen.

B.3.9. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 24/10 van de wet van 27 december 1973 de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet schendt.

*Wat artikel 24/11 van de wet van 27 december 1973 betreft*

B.3.10. Artikel 24/11 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, zoals ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992, bepaalt dat iedere vorm van staking verboden is voor de leden van dat personeel.

B.3.11. Luidens de parlementaire voorbereiding beoogt die bepaling, samen met artikel 24/41, te verzekeren dat de rijkswacht en dus het personeel ervan, steeds beschikbaar is. In een crisistoestand, waar andere urgentiediensten verstek laten gaan wegens stakingsbewegingen of straatbetogingen, moet de overheid over alle middelen beschikken om een essentieel deel van de openbare macht, met name de rijkswacht, in werking te kunnen stellen (*Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1428/1, p. 26; Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 333/2, p. 3*).

B.3.12. Luidens artikel 8.1, d), gelezen in samenhang met artikel 2.1 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, heeft België er zich toe verbonden maatregelen te nemen teneinde tot een algemene verwezenlijking van de in het Verdrag erkende rechten te komen, waaronder het stakingsrecht « mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land ». Artikel 8.2 staat echter toe dat wettelijke maatregelen worden getroffen ter beperking van de uitoefening van dat recht door leden van onder meer de politie.

Luidens artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest heeft België, met het oog op de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen, er zich toe verbonden het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, te waarborgen, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten. Luidens artikel 31 van het Handvest kunnen de in deel II van het Handvest genoemde rechten en beginselen, waaronder het stakingsrecht, buiten de in deel II vermelde gevallen, beperkingen ondergaan welke bij de wet worden voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

De onder B.3.11 vermelde redenen zijn van die aard dat zij het verschil in behandeling tussen de leden van het operationeel korps van de rijkswacht en de overige politiediensten verantwoorden; het stakingsverbod beantwoordt ten deze aan een noodzakelijkheid in een democratische samenleving ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en ter bescherming van de openbare orde. Overigens zijn in de wetgeving andere voorzieningen getroffen waardoor de rijkswachtvakbonden de collectieve belangen van hun leden kunnen verdedigen.

*Wat artikel 24/41 van de wet van 27 december 1973 betreft*

B.3.13. Artikel 24/41 van de wet van 27 december 1973, zoals ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992, bepaalt dat het personeelslid dat, bij de voorbereiding of de uitvoering van een opdracht van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, weigert aan de bevelen van zijn meerdere te gehoorzamen of er zich met opzet van onthoudt die uit te voeren, gestraft wordt met gevangenisstraf van één maand tot zes maanden en met een geldboete van 26 frank tot 500 frank of met een van die straffen alleen.

B.3.14. Luidens de parlementaire voorbereiding van die bepaling zal het personeel van de rijkswacht door het verlies van de militaire hoedanigheid niet meer onderworpen zijn aan de wet van 27 mei 1870 houdende het militair strafwetboek en dus evenmin aan de bepalingen van dat wetboek die essentieel tot doel hebben de beschikbaarheid van de krijgsmacht en van hun leden te waarborgen, met name die met betrekking tot de weigering van bevel en de desertie : « Als een echt zwaard van Damocles dat boven het hoofd van de militair hangt en waarvan niemand gebruik wenst te maken; zijn de bepalingen inzake weigering van bevel en desertie wellicht de enige werkelijk doeltreffende troeven waarover de overheid beschikt om in alle omstandigheden op de medewerking van de krijgsmacht te kunnen rekenen. Dat zij maar uiterst zelden op een personeelslid van de rijkswacht werden toegepast, is waarschijnlijk te verklaren doordat dit korps uitsluitend is samengesteld uit bijzonder gemotiveerd beroepspersoneel. Het blijft niettemin een feit dat in een crisistoestand, waar andere dringende eerste-lijnsdiensten verslek laten gaan wegens stakingsbewegingen of straatbetogingen, de overheid over alle middelen moet beschikken, het strafrechtsinstrument inbegrepen, om een essentieel deel van de openbare macht in werking te kunnen stellen, met name de rijkswacht » (*Gedr. St., Senaat, 1990-1991, nr. 1428/1, pp. 25-26*).

Die reden heeft de wetgever ertoe gebracht die bepaling in de wet op te nemen, waarbij echter een merkkelijk lagere straf is bepaald dan in het militair strafwetboek en zonder onderscheid te maken tussen officieren en onderofficieren, noch tussen vredes- en oorlogstijd (*ibidem*, p. 26).

B.3.15. De specifieke rol die de rijkswacht heeft te vervullen als nationale politiedienst, meer bepaald de noodzaak de dienst in alle omstandigheden te verzekeren met het oog op de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de goede werking van de instellingen van de democratische rechtsstaat, is van die aard dat zij de bestreden bepaling, die niet geldt voor de andere politiediensten, op redelijke wijze verantwoordt. De door de wetgever aangewende middelen kunnen redelijkerwijze niet geacht worden onevenredig te zijn met het door hem beoogde doel, te meer daar het toepassingsgebied ervan strikt beperkt is tot de voorbereiding en de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke of van gerechtelijke politie.

Om die redenen,  
het Hof

vernietigt artikel 24/9, tweede lid, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht, zoals ingevoegd door artikel 5 van de wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1993.

De griffier,  
L. Potoms.

De voorzitter,  
F. Debaedts

## COUR D'ARBITRAGE

F. 93 — 1855

[C — 21265]

Arrêt n° 62/93 du 15 juillet 1993

Numéros du rôle : 438-487

*En cause* : les recours en annulation partielle des articles 4 et 5 de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, introduits par le Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie (S.P.P.G.), la Fédération syndicale de la gendarmerie belge (F.S.G.B.), L. Naegels, J. Schonkeren et E. Van Moerbeke.

La Cour d'arbitrage,  
composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges, L. De Grève, L.P. Suetens, H. Boel, L. François et J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours*

1.1. Par requête du 19 octobre 1992, reçue au greffe le 20 octobre 1992, le Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie (S.P.P.G.), la Fédération syndicale de la gendarmerie belge (F.S.G.B.), L. Naegels et J. Schonkeren demandent l'annulation partielle de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, et plus précisément de son article 4, en tant que celui-ci complète l'article 22 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie par un paragraphe 3, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et de son article 5, en tant que celui-ci insère dans la même loi les articles 24/9, 24/10, 24/11 et 24/41. Cette affaire est inscrite au rôle sous le numéro 438.

1.2. Par requête du 4 décembre 1992, reçue au greffe le 7 décembre 1992, E. Van Moerbeke demande l'annulation partielle de l'article 5 précité, en tant qu'il insère les articles 24/9, 24/10 et 24/11 dans la loi du 27 décembre 1973. Cette affaire est inscrite au rôle sous le numéro 487.

1.3. La Cour a joint les recours par ordonnance du 7 janvier 1993.

II. *La procédure*A. *L'affaire portant le numéro 438 du rôle*

Par ordonnance du 20 octobre 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 5 novembre 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 novembre 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 21 décembre 1992.

Par ordonnance du 7 janvier 1993, la Cour a complété le siège par le juge J. Delruelle, le juge D. André ayant été choisi en qualité de président.

B. *L'affaire portant le numéro 487 du rôle*

Par ordonnance du 7 décembre 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 15 décembre 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 29 janvier 1993.

C. *Les affaires jointes portant les numéros 438 et 487 du rôle*

Par ordonnance du 7 janvier 1993, la Cour a joint les affaires.

Les mémoires ainsi que l'ordonnance de jonction ont été notifiés aux parties par lettres recommandées à la poste du 3 février 1993.

Le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle et les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle ont introduit chacun un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste respectivement des 4 et 5 mars 1993.

Par ordonnance du 19 avril 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 19 octobre 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 mai 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 juin 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs conseils par lettres recommandées à la poste du 26 mai 1993.

A l'audience du 15 juin 1993 :

— ont comparu :

. Me A. De Becker, avocat du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle;

. Me W. Van Steenbrugge, avocat du barreau de Gand, pour le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle;

. le capitaine G. Debersaques, capitaine-juriste à la gendarmerie, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

— les juges-rapporteurs H. Boel et J. Delruelle ont fait rapport;

— Me A. De Becker, Me W. Van Steenbrugge et le capitaine G. Debersaques ont été entendus;

— l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 82 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. Les dispositions attaquées

3.1. La loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie modifie plusieurs lois concernant la gendarmerie.

3.2. Le chapitre Ier de cette loi apporte des modifications à la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie.

3.2.1. L'article 4 attaqué complète l'article 22 de cette loi par un paragraphe 3 libellé comme suit :

« § 3. Pour garantir la disponibilité des unités et services et ainsi donner suite, dans des délais raisonnables, aux appels du public et des autorités, les ordres de service peuvent imposer à certains membres du personnel :

1° de résider dans le ressort qu'ils déterminent;

2° d'être trouvables et disponibles pendant certaines périodes;

3° de limiter, pendant certaines périodes, leurs déplacements en dehors de leurs heures normales de prestation;

4° d'accepter d'être reliés au réseau téléphonique. »

3.2.2. L'article 5 modifie le titre IV de la même loi qui porte désormais sur l'emploi, l'exercice de l'emploi et le retrait de l'emploi. Le chapitre II de ce titre concerne l'exercice de l'emploi et comprend une section 2 relative à l'exécution du service. Les articles 24/3 à 24/12 constituent cette section.

Les articles 24/9 à 24/11 disposent :

« Article 24/9. Les membres du personnel s'abstiennent, en toutes circonstances, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques.

Il leur est interdit de s'affilier ou de prêter leurs concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques.

Article 24/10. En matière syndicale, les membres du personnel ne peuvent s'affilier qu'à des associations professionnelles dont les statuts sont conformes aux conditions énumérées à l'article 12, 1° à 5°, de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du cadre actif de la gendarmerie, groupant exclusivement des membres du personnel en service actif ou pensionnés, et dont les statuts prévoient expressément que la majorité des membres du conseil d'administration sont des membres des cadres actifs en activité de service.

Article 24/11. Toute forme de grève est interdite aux membres du personnel. »

La section 4, qui contient les articles 24/41 — 24/42, porte sur la procédure disciplinaire.

L'article 24/41 énonce :

« Est puni d'un emprisonnement de 1 mois à 6 mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou de l'une de ces peines seulement, le membre du personnel qui refuse d'obéir aux ordres de son supérieur ou s'abstient à dessein de les exécuter dans le cadre de la préparation ou de l'exécution d'une mission de police administrative ou de police judiciaire. »

3.3. Le chapitre II modifie la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées.

3.4. Le chapitre III modifie la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre Ier du Code de procédure pénale militaire.

3.5. Le chapitre IV modifie la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du cadre actif de la gendarmerie.

3.6. Le chapitre V contient une disposition finale et transitoire.

3.7. Le chapitre VI comprend une disposition abrogatoire.

3.8. La loi a été publiée au *Moniteur belge* du 31 juillet 1992.

### IV. En droit

- A -

#### Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle soulignent que le Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie (S.P.P.G.) et la Fédération syndicale de la gendarmerie belge (F.S.G.B.) sont des associations de fait. Elles ont été respectivement agréées comme organisations syndicales du personnel de la gendarmerie par arrêtés royaux des 6 juin 1990 et 22 juillet 1983 et ont dès lors été associées par les pouvoirs publics à l'élaboration d'actes administratifs qui concernent leurs membres ou une partie d'entre eux. Elles peuvent ester en justice pour assurer la défense de leurs prérogatives ou intérêts tels que déterminés par le législateur. Au cours de leurs réunions respectives des 26 août et 17 septembre 1992, les organisations susdites ont décidé d'introduire le recours. Les requérants L. Naegels et J. Schonkeren, outre le fait qu'ils sont les présidents respectifs du S.P.P.G. et de la F.S.G.B., ont la qualité de membre du personnel de la gendarmerie.

Les parties requérantes estiment qu'en leurs qualités respectives de syndicat de la gendarmerie et de gendarme, elles ont intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées, au motif que celles-ci imposent au personnel de la gendarmerie une série d'obligations qu'elles jugent discriminatoires et qui restreignent gravement leurs droits de citoyen. Ces dispositions concernent les intérêts collectifs dont la préservation et la défense ont été confiées aux deux premières parties requérantes. Les troisième et quatrième requérants ont évidemment intérêt au recours en leur qualité de gendarme.

A.1.2. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle, E. Van Moerbeke, est premier maréchal des logis chef à la gendarmerie. Il est cofondateur et secrétaire national du Syndicat général pour les services de la gendarmerie (S.G.S.G. - A.S.R.D.), qui a été agréé comme syndicat du personnel du cadre actif de la gendarmerie par arrêté royal du 6 juin 1990. En sa qualité de délégué syndical, il a oeuvré à l'obtention de la démilitarisation du statut du personnel de la gendarmerie. Les dispositions attaquées, qui maintiennent des restrictions considérables des droits et libertés des gendarmes, l'affectent directement dans sa situation. Il estime dès lors justifier de l'intérêt requis.

A.1.3. Le Conseil des ministres considère que les recours sont irrecevables en tant qu'ils concernent l'article 5 de la loi entreprise. Les articles 24/9, 24/10 et 24/11 insérés dans la loi du 27 décembre 1973 par la disposition attaquée ne contiennent aucune nouveauté par rapport aux articles 15 et 16 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées. Ils n'ont été repris dans la loi du 24 décembre 1973 que pour des motifs légistiques. Les parties requérantes n'ont donc pas d'intérêt à leur annulation puisque celle-ci ne procure aucun avantage et ne fait disparaître aucun préjudice. En effet, une annulation remettrait en vigueur les dispositions antérieures qui ont la même portée.

A.1.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle soulignent que le Conseil des ministres perd de vue que la gendarmerie a subi entre-temps une profonde modification. Depuis la loi du 18 juillet 1991, elle ne fait plus partie des forces armées et a acquis le statut de service national de police générale à caractère civil. De surcroît, les dispositions litigieuses n'abrogent pas les articles 15 et 16 de la loi du 14 janvier 1975. Ces dispositions ne sont plus d'application parce que la gendarmerie

n'est plus une force armée et que l'article 28 de la loi entreprise ne fait que confirmer la situation existante. Le nouveau règlement disciplinaire est contenu à l'article 5 de la loi attaquée, et l'annulation des dispositions entreprises aurait pour seule conséquence qu'elles seraient censées n'avoir jamais existé et n'avoir jamais fait partie de ce nouveau règlement.

A.1.5. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle souligne qu'ensuite du chapitre VI de la loi attaquée, la loi du 14 janvier 1975 n'est plus applicable au personnel du cadre actif de la gendarmerie. L'annulation éventuelle des dispositions entreprises n'aurait en aucune façon pour conséquence que la réglementation antérieure reprendrait automatiquement vigueur. Elle aurait donc bien l'effet souhaité par le requérant et l'intérêt est dès lors évident.

#### *Au fond*

#### *Quant à l'article 4*

##### *Les griefs des parties requérantes*

A.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle estiment que l'article 4 de la loi du 24 juillet 1992 viole les articles 6 et 6bis de la Constitution, en tant que cette disposition insère un paragraphe 3, 2°, 3° et 4°, dans l'article 22 de la loi du 27 décembre 1973. En vertu de cette disposition, les ordres de service peuvent imposer à certains membres du personnel d'être « trouvables » et disponibles pendant certaines périodes, de limiter, pendant certaines périodes, leurs déplacements en dehors de leurs heures normales de prestation et d'accepter d'être reliés au réseau téléphonique. D'après l'exposé des motifs, cette disposition a pour but de garantir la disponibilité optimale de la gendarmerie et donc de certains membres de son personnel en conférant une base légale expresse à certaines restrictions apportées à leur liberté d'aller et de venir ou de s'établir.

Les parties requérantes estiment que la disposition dont il s'agit viole les articles 6 et 6bis de la Constitution dès lors qu'il peut être exigé du personnel d'être « trouvable » et disponible et que celui-ci peut être limité dans sa liberté d'aller et de venir sans que cela constitue une prestation de travail assortie d'une rémunération correspondante. Par conséquent, il s'agit en fait d'un service de garde camouflé. La différence de traitement instaurée de la sorte entre le personnel du corps actif de la gendarmerie, d'une part, et l'autre personnel statutaire et contractuel des pouvoirs publics et du secteur privé, d'autre part, n'est susceptible d'aucune justification objective et raisonnable, puisque des prestations de service non rémunérées sont imposées, en contradiction avec les règles de droit tant nationales qu'internationales. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981) comme l'article 4 de la Charte sociale européenne (approuvée par la loi du 11 juillet 1990) garantissent le droit à une rémunération équitable et égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune, pour le travail fourni ou des obligations de service, ainsi que le droit à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires. Il résulte de l'article 19 de la loi sur le travail que le fait d'être « trouvable et disponible » doit être considéré comme une prestation de travail, dès lors que la durée du travail comprend « le temps pendant lequel le personnel est à la disposition de l'employeur ». A défaut d'une réglementation légale spécifique, la situation du personnel statutaire ne peut pas être moins favorable que celle du personnel contractuel auquel la disposition légale précitée est expressément applicable.

L'obligation complémentaire de raccordement au réseau téléphonique entraîne en outre une dépense supplémentaire qui n'est pas non plus imposée à d'autres et pour laquelle il n'est pas davantage prévu une indemnisation ou une intervention financière.

##### *Point de vue du Conseil des ministres*

A.2.2.1. Le Conseil des ministres considère que le moyen manque en fait. Il n'apparaît pas de la disposition attaquée que des obligations sont imposées sans contrepartie financière. L'existence ou l'absence de cette contrepartie n'en découle ni directement, ni de manière indirecte. Le statut pécuniaire des membres du corps opérationnel de la gendarmerie est réglé par la loi du 19 décembre 1980 relative aux droits pécuniaires des militaires. L'objection selon laquelle les obligations imposées ne sont pas rétribuées trouve dès lors son origine non dans les dispositions attaquées mais bien dans la loi précitée. Dans certaines circonstances, les obligations imposées par la disposition entreprise sont du reste effectivement rémunérées. Le raccordement au réseau téléphonique donne également lieu au remboursement de certains frais.

A.2.2.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il existe bel et bien une justification objective et raisonnable pour imposer les obligations litigieuses et que le moyen utilisé est raisonnablement proportionné au but poursuivi. Le critère de différenciation entre les autres « travailleurs » et les membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie est fondé sur une distinction objective. En tant que service de police national, la gendarmerie est un corps spécifique dont il a toujours été et est toujours exigé qu'il s'acquitte en toutes circonstances - même les plus extrêmes - du maintien de l'ordre et du respect des lois. Bien que le législateur ait eu l'intention d'établir un statut disciplinaire se rapprochant de celui des autres corps de police, il a fallu maintenir certaines sujétions essentielles pour un service de police national dont la disponibilité implique des obligations particulières, telles que les obligations de résidence et de rappel. Les devoirs concrets imposés aux membres du personnel mettent ainsi notamment l'accent sur la disponibilité qui peut être attendue de leur part. La loi constitue un compromis entre le bon fonctionnement de la gendarmerie, d'une part, et les droits individuels des gendarmes, d'autre part. L'objectif des dispositions entreprises est de garantir la disponibilité optimale de la gendarmerie et donc de certains membres de son personnel en conférant une base légale expresse à certaines restrictions de leur liberté d'aller et de venir inspirées exclusivement par le but mentionné dans la loi elle-même.

##### *Réponse des parties requérantes*

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes précisent qu'elles ne contestent pas qu'une justification objective et raisonnable puisse être donnée aux obligations susmentionnées en tant que telles. Leur grief porte exclusivement sur le fait que ces obligations ne s'accompagnent d'aucune contrepartie financière. Il n'existe pas, à leur estime, de justification objective et raisonnable pour ce caractère gratuit. Etant donné que les dispositions litigieuses imposent les obligations mentionnées, on ne saurait se rallier à l'opinion du Conseil des ministres selon laquelle le régime pécuniaire est indépendant des dispositions entreprises.

#### *Quant à l'article 5*

##### *Les griefs des parties requérantes dans l'affaire 438*

A.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle estiment que l'article 5 de la loi attaquée viole les articles 6 et 6bis de la Constitution en tant qu'il insère les articles 24/9, 24/10, 24/11 et 24/41 dans la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, et attende ainsi de manière discriminatoire à certains droits et libertés de ce personnel garantis par la Constitution et les traités internationaux, plus particulièrement au droit à la liberté d'expression, au droit à la liberté d'association et au droit de grève.

La défense faite à certains membres du personnel de manifester publiquement leurs opinions politiques porte atteinte de manière discriminatoire à l'article 14 de la Constitution, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il n'est pas satisfait, en l'espèce, aux conditions mises par les articles 10 et 19 précités à la limitation de la liberté d'expression, en sorte que l'interdiction figurant à l'article 24/9, alinéa 1er, est contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

L'interdiction, pour les membres du personnel, de s'affilier ou de prêter leurs concours à des partis politiques ou à des organisations ou associations poursuivant des fins politiques de même que l'interdiction de s'affilier à des organisations professionnelles autres que celles visées à l'article 24/10 porte atteinte de manière discriminatoire à l'article 20 de la Constitution, à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 20 de la Constitution énonce en effet que toute mesure préventive est interdite, et il n'est pas davantage satisfait aux conditions imposées par les articles 11 et 22 précités pour limiter le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, en ce compris le droit de fonder des organisations syndicales et de s'y affilier. Les interdictions figurant à l'article 24/9, alinéa 2, et 24/10 sont dès lors contraires aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

L'interdiction générale de grève imposée aux membres du personnel viole de manière discriminatoire l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 6.4 de la partie V de la Charte sociale européenne. En effet, conformément à l'article 8 précité, l'exercice du droit de grève par les membres des forces armées ou de la police peut seulement faire l'objet de restrictions mais non d'une interdiction générale. Le susdit article 6.4 implique pour la Belgique l'obligation de reconnaître le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêts, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. Les limitations du droit de grève ne sont licites que dans les cas prévus à l'article 31 de la partie V de la Charte précitée. Il n'est pas satisfait à ces conditions en l'espèce, de sorte que l'interdiction instaurée à l'article 24/11 est contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

L'article 24/41 fixe les sanctions pénales pour les membres du personnel qui refusent d'obéir aux ordres de leurs supérieurs ou qui s'abstiennent à dessein de les exécuter. Cette disposition doit être mise en rapport avec l'interdiction de grève inscrite à l'article 24/11. Elle est, pour les mêmes raisons, contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution, d'autant que pour les autres services de police, il peut tout au plus être infligé une sanction disciplinaire dans pareil cas.

#### *Griefs de la partie requérante dans l'affaire 487*

A.3.2. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle estime que l'article 5 de la loi attaquée viole les articles 6 et 6bis de la Constitution en tant qu'il insère les articles 24/9, 24/10 et 24/11 dans la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et attente ainsi de manière discriminatoire à certains droits et libertés de ce personnel garantis par la Constitution et les traités internationaux, plus particulièrement au droit à la liberté d'expression, au droit à la liberté d'association, au droit à la liberté syndicale et au droit de grève. De telles restrictions, qui ne sont pas applicables aux membres de la police communale, ne peuvent être imposées que s'il est établi qu'elles sont nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la santé publique, à la protection de la moralité et de l'ordre publics ou à la protection des droits et libertés d'autrui, et à condition qu'elles ne créent pas d'inégalités insusceptibles d'une justification objective et raisonnable. Depuis la démilitarisation de la gendarmerie, cette inégalité manifeste entre gendarmes et membres de la police communale, pour lesquels ces limitations sont inexistantes, ne peut plus être considérée comme fondée sur une justification objective et raisonnable. La gendarmerie est désormais un service de police générale sans tâches militaires, qui accomplit, au plan national, des tâches analogues et même identiques à celles qu'assume au niveau de la commune la police communale. Dès lors que la police communale est en mesure, en l'absence de restrictions semblables, d'exercer ces tâches avec succès et sans difficulté, il ne peut y avoir aucune raison pertinente et admissible pour considérer que la gendarmerie ne pourrait en faire autant.

#### *Point de vue du Conseil des ministres*

A.4.1. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que les moyens développés dans les deux affaires sont irrecevables puisque les dispositions attaquées n'apportent aucun changement par rapport à la situation découlant des articles 15 et 16 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées. C'est exclusivement pour des raisons légistiques que ces dispositions ont été inscrites dans la loi du 24 juillet 1992. Les parties requérantes n'ont pas intérêt à en poursuivre l'annulation, étant donné qu'en cas d'annulation, les anciennes dispositions seraient à nouveau applicables et que cela ne leur procurerait aucun avantage et ne ferait disparaître aucune préjudice.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que les moyens développés dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle sont irrecevables en tant qu'ils invoquent la violation directe de certaines dispositions constitutionnelles et conventionnelles. Pour le Conseil des ministres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est d'ailleurs dépourvu d'effet direct. Ce constat s'appuie à la fois sur les différentes dispositions de celui-ci, sur les travaux préparatoires et sur l'avis du Conseil d'Etat au sujet de la loi d'approbation.

A.4.2. Le Conseil des ministres examine ensuite les différents griefs invoqués. Il estime que le moyen formulé dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle est défectueux. La distinction entre membres de la police communale et membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie repose sur une différence objective. Le but poursuivi est raisonnablement proportionné au moyen utilisé. Le fait que la police communale et la gendarmerie aient, à première vue, des missions identiques ou analogues ne permet pas de conclure à une discrimination, étant donné que ces deux services de police générale ne sont pas « égaux » et n'ont pas les mêmes finalités. Comme indiqué plus haut (A.2.2.2), la gendarmerie se distingue à la fois de la police communale et de la police judiciaire. De la gendarmerie en tant qu'unique service national de police générale, il est exigé qu'elle s'acquitte en toutes circonstances - mêmes les plus extrêmes - du maintien de l'ordre et du respect des lois. Pour protéger le bon fonctionnement de la démocratie, il y a lieu d'éviter à ce service national d'ordre et de police générale toute polémique ou controverse politique. Il convient de garantir à la population un appareil neutre et efficace qui soit à tout moment à sa disposition pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie. Les restrictions imposées aux membres du corps opérationnel de la gendarmerie en matière d'affiliation à des partis ou à des organisations politiques, et concernant le droit d'adhérer à des organisations syndicales ou de faire la grève, ne sont pas disproportionnées au but poursuivi.

Dans son mémoire relatif à l'affaire portant le numéro 438 du rôle, le Conseil des ministres examine en détail les différents griefs.

A.4.2.1. Concernant l'article 24/9, alinéa 1er, le Conseil des ministres estime que l'article 14 de la Constitution protège le gendarme comme particulier mais non comme fonctionnaire. En acceptant sa nomination, il accepte aussi les charges de la fonction, lesquelles sont assorties de certaines restrictions à l'exercice de la liberté d'expression. La liberté d'expression garantie par l'article 14 de la Constitution n'est pas illimitée. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation que des restrictions à caractère même préventif peuvent y être apportées, pour autant qu'elles n'aillent pas trop loin et qu'elles soient en rapport avec les exigences de la discipline. On admet généralement les mesures restrictives imposées aux titulaires d'une fonction publique : le bon fonctionnement de l'Administration est inconcevable sans ces restrictions. En l'espèce, les restrictions imposées au personnel de la gendarmerie ne présentent aucun caractère discriminatoire vu que le critère de distinction est susceptible d'une justification objective et raisonnable. Il est de surcroît satisfait aux exigences des articles 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les restrictions concernant la liberté d'expression sont imposées dans une loi *sensu*

*lato* et reposent sur un critère de différenciation objectif (seuls ceux qui font partie du corps opérationnel de la gendarmerie sont soumis à la disposition attaquée); elles poursuivent l'un des objectifs licites mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées, et le moyen utilisé est raisonnablement proportionné à cet objectif. Le but du législateur est de disposer d'un service national de police générale, neutre et placé au-dessus de toute polémique ou controverse politique, qui soit chargé en toutes circonstances, même les plus extrêmes, de missions de police tant administrative que judiciaire. A cet égard, la gendarmerie se distingue à la fois de la police judiciaire (exclusivement chargée de tâches de police judiciaire) et de la police communale (par définition, locale). En tant que service national de police, il est exigé de la gendarmerie qu'elle soit neutre et disponible, ce qui implique l'interdiction de faire la grève ou « de faire de la politique ». La population doit avoir la garantie d'un appareil neutre et efficace qui soit à tout moment à sa disposition afin de protéger le bon fonctionnement de la démocratie. Le fait que les différentes autorités administratives puissent, dans certaines circonstances, requérir la gendarmerie implique que celle-ci fasse montre d'une disponibilité optimale et soit placée au-dessus de toute controverse politique éventuelle. Compte tenu du but poursuivi, l'intérêt public supérieur - et du contrôle marginal opéré par le juge, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée est raisonnablement proportionnée à ce but et ne viole donc pas les articles 6 et 6bis de la Constitution combinés avec les dispositions conventionnelles invoquées par les requérants.

A.4.2.2. Concernant les articles 24/9, alinéa 2, et 24/10, le Conseil des ministres observe que les membres du personnel des services publics jouissent, eux aussi, ainsi qu'il est généralement soutenu et admis, du droit d'association garanti par l'article 20 de la Constitution, mais que l'exercice de ce droit peut être soumis à certaines restrictions qui résultent du serment d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ainsi que des exigences imposées par le bon fonctionnement des services publics. C'est ainsi que, dans son arrêt n° 12.989 du 29 mars 1968, le Conseil d'Etat a souligné que les gendarmes ont certes le droit de s'associer mais que l'exercice de ce droit doit être compatible avec les nécessités du service public et notamment avec les missions que le législateur a confiées à la gendarmerie en vertu de l'article 120 de la Constitution. Les restrictions imposées sont susceptibles d'une justification objective et raisonnable.

L'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent que des restrictions légitimes peuvent être imposées à l'exercice de la liberté d'association, entre autres en ce qui concerne les membres de la police. Les conditions classiques pour imposer d'éventuelles restrictions à l'exercice du droit d'association ne s'appliquent donc pas à l'égard de ces personnes. Les restrictions imposées - en ce compris l'interdiction de s'affilier à un parti ou à une association politique - satisfont aux critères fixés par les traités : elles sont établies par une loi *sensu lato*, le critère de distinction est manifestement objectif; les mesures entendent se fonder sur les exceptions autorisées pour la police par les dispositions conventionnelles et sont proportionnées au but visé. En tant que service national de police, il est exigé de la gendarmerie en général et des gendarmes en particulier qu'ils soient neutres et disponibles. La population doit avoir la garantie d'un appareil neutre et efficace qui soit à tout moment à sa disposition afin de protéger le bon fonctionnement de la démocratie.

A.4.2.3. Quant aux griefs formulés à l'encontre de l'article 24/11, le Conseil des ministres souligne que l'article 8, 1<sup>o</sup>, d), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est dépourvu d'effet direct, en sorte que les requérants ne sauraient s'en prévaloir. Cet article ne s'oppose du reste pas à ce que des mesures légales soient prises, qui limiteraient l'exercice de ces droits, dans le chef de la police notamment. L'article 6.4 de la Charte sociale européenne n'a pas non plus d'effet direct. Il est d'ailleurs déclaré, dans l'annexe à la Charte, que chaque Etat membre peut réglementer l'exercice du droit de grève, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31. Des restrictions à ce droit peuvent être imposées par la loi afin d'assurer la protection des droits et libertés d'autres personnes que les grévistes, l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique. Des restrictions sont donc possibles en ce qui concerne les juges, les hauts fonctionnaires, la police et l'armée et ces restrictions peuvent impliquer une interdiction de grève.

L'interdiction de grève imposée est susceptible de justification objective et raisonnable. Elle poursuit un objectif légitime et est proportionnée à celui-ci, compte tenu de la mission spécifique que le législateur a assignée à la gendarmerie en exécution de l'article 120 de la Constitution. De même, en situation de crise, lorsque d'autres services d'urgence de première ligne font défaut à la suite de mouvements de grève ou de manifestations, l'autorité doit être assurée d'avoir en main tous les moyens, en ce compris l'instrument pénal, lui permettant de mettre en oeuvre cette partie essentielle de la force publique. Il existe en outre suffisamment de moyens de pression admissibles, prévus dans la loi syndicale du 11 juillet 1978, en sorte qu'une interdiction de grève absolue n'est pas contraire aux dispositions précitées combinées avec l'article 6bis de la Constitution.

A.4.2.4. Le Conseil des ministres considère enfin que dans la mesure où l'article 24/41 est lu en corrélation avec l'article 24/11, l'argumentation développée sous A.4.2.3 doit être retenue. Il fait toutefois remarquer qu'une infraction à l'article 24/11 n'implique pas nécessairement une application de l'article 24/41, dès lors que celui-ci n'est applicable que dans le cadre de la préparation ou de l'exécution d'une mission de police administrative ou judiciaire. L'article 24/41 doit être lu en combinaison avec l'article 24/2 qui détermine les relations entre les membres du personnel. La disposition a été empruntée au Code pénal militaire parce qu'elle est probablement, à l'estime du législateur, le seul atout réellement efficace dont l'autorité dispose pour pouvoir compter en toutes circonstances sur le concours des membres du personnel. La criminalisation du refus d'exécuter un ordre a été limitée à l'essentiel, à savoir dans le cadre de la préparation ou de l'exécution d'une mission de police administrative ou judiciaire. De surcroît, la détention préventive n'est pas autorisée. Compte tenu du but poursuivi - l'intérêt public supérieur - et du contrôle marginal exercé par la Cour, la disposition attaquée n'est raisonnablement pas disproportionnée à cet objectif et ne viole donc pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

#### *Réponse des parties requérantes dans l'affaire 438*

A.5.1.1. L'exception d'irrecevabilité pour cause d'absence d'intérêt invoquée par le Conseil des ministres (A.4.1) doit être rejetée. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 juillet 1991, les articles 15 et 16 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées ne sont plus applicables au personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, étant donné que la gendarmerie n'est plus l'une des forces armées, mais bien un service de police. L'article 28 de la loi attaquée se limite à confirmer la situation existante. En cas d'annulation des dispositions entreprises, celles-ci seraient réputées n'avoir jamais existé et ne pas faire partie du nouveau règlement de discipline.

Il faut également rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres et tirée de ce que les moyens invoqueraient une violation directe de dispositions constitutionnelles et conventionnelles. En effet, les parties requérantes se limitent à dénoncer une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. L'article 6bis dispose toutefois que la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination, et les droits et libertés qui découlent de dispositions conventionnelles internationales en font également partie. Il est au demeurant inutile à cet égard de s'étendre sur l'effet direct éventuel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puisque tant la liberté d'expression que la liberté d'association sont, de toute manière, garanties par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme.



A.5.1.2. S'agissant de l'article 24/9, alinéa 1er, il est clair que cette disposition n'impose aucune formalité, condition, restriction ou sanction comme dit à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais édicte une interdiction expresse et totale pour tous les membres du personnel concernés de manifester publiquement leurs opinions politiques. En outre, il échut d'observer qu'aucun des six objectifs admis par l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est poursuivi et qu'en tout état de cause le moyen utilisé n'est pas proportionné au but visé. Cette interdiction radicale n'est d'ailleurs imposée ni à d'autres fonctionnaires, ni à d'autres services de police, ni aux membres des forces armées, ni même à la magistrature.

A.5.1.3. Concernant les articles 24/9, alinéa 2, et 24/10, on peut admettre que l'article 20 de la Constitution, l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorisent des restrictions à la liberté d'association, mais on se trouve confronté ici à une interdiction totale, qui dépasse manifestement son objectif et qui ne respecte certainement pas un quelconque équilibre entre le but poursuivi et le moyen utilisé. Une telle mesure d'interdiction radicale n'est imposée à aucun autre membre des services publics, pas même aux membres des autres services de police, des forces armées ou de la magistrature. L'interdiction de s'affilier à une organisation syndicale autre que les syndicats propres à la gendarmerie vise à faire en sorte que le personnel ne s'affilie qu'à des syndicats sur lesquels les pouvoirs publics peuvent faire pression parce qu'ils ne comportent que leurs propres membres du personnel.

A.5.1.4. S'agissant des articles 24/11 et 24/41, le fait de savoir si le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne ont ou non un effet direct est totalement dépourvu de pertinence. D'une part, ces conventions créent en tout état de cause des obligations dans le chef des Etats contractants à l'égard de leurs ressortissants et, d'autre part, le seul critère pertinent est de savoir si l'interdiction imposée est discriminatoire. La disposition attaquée ne soumet pas le droit de grève à des restrictions qui pourraient éventuellement se justifier de manière raisonnable, mais interdit radicalement toute forme de grève quelle qu'elle soit. Des limitations aussi poussées n'existent pas pour les services de police comparables. Ces dispositions sont contraires aux articles 6 et 6bis de la Constitution, dès lors que l'objectif pourrait être atteint d'une autre manière, moins rigoureuse et moins discriminatoire.

#### *Réponse du requérant dans l'affaire 487*

A.5.2.1. Pour les mêmes raisons que celles avancées par les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle (A.5.1.1), le requérant dans l'affaire portant le numéro 487 du rôle rejette l'exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt invoquée par le Conseil des ministres (A.4.1).

A.5.2.2. Selon le requérant, les restrictions imposées ne sont pas indispensables et présentent un caractère excessif. Par référence à l'arrêt de la Cour n° 74/92 du 18 novembre 1992, il faut examiner en l'espèce si les restrictions imposées aux gendarmes sont ou non indispensables pour l'accomplissement des fonctions et des tâches qui leur ont été attribuées. Pour le Conseil des ministres, ces restrictions seraient indispensables en raison de la nécessaire disponibilité de la gendarmerie, « en tout temps et en toutes circonstances ». Il est évident qu'il en va de même pour l'armée. On est tout autant en droit d'attendre de celle-ci qu'elle soit disponible en tout temps et en toutes circonstances, et cette disponibilité est tout aussi essentielle pour la démocratie. Or, les restrictions imposées aux militaires sont nettement moins rigoureuses : ils peuvent adhérer au parti politique de leur choix et exercer les droits liés à cette adhésion; ils peuvent s'affilier aux organisations syndicales reconnues comme représentatives du personnel des pouvoirs publics. De même, la spécificité des tâches et des fonctions que doit assumer la gendarmerie ne justifie pas les restrictions incriminées des droits politiques fondamentaux du gendarme. Il s'agit en effet des mêmes missions que celles que doit accomplir la police communale. Les moyens utilisés ne sont pas raisonnablement proportionnés au but poursuivi.

- B -

#### *Quant à la recevabilité*

*Concernant le Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie et la Fédération syndicale de la gendarmerie belge*

B.1.1. Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la partie requérante doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

Le Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie (S.P.P.G.) et la Fédération syndicale de la gendarmerie belge (F.S.G.B.) sont des associations de fait qui ont été agréées respectivement par l'arrêté royal du 6 juin 1990 (*Moniteur belge*, 14 juin 1990) et par l'arrêté royal du 22 juillet 1983 (*Moniteur belge*, 6 août 1983) en tant qu'associations professionnelles pour l'application de l'article 16, § 2, de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et en tant qu'organisations syndicales pour l'application de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du cadre actif de la gendarmerie.

B.1.2. Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

En ce qu'elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet de restreindre leurs prérogatives, les parties requérantes doivent être assimilées à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les parties requérantes justifient de la capacité et de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 24/10 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 5 de la loi attaquée, dès lors que cette disposition a une incidence sur les conditions de leur agrément.

#### *Concernant les parties Naegels, Schonkeren et Van Moerbeke*

B.1.3. Les dispositions attaquées dans les affaires portant les numéros 438 et 487 du rôle limitent le droit à la liberté d'expression et la liberté d'association, ainsi que le droit de s'affilier à des organisations professionnelles et le droit de grève des membres du personnel du cadre actif de la gendarmerie. La disposition supplémentaire attaquée dans l'affaire 438 limite la liberté de circulation de certains des membres de ce personnel.

B.1.4. En leur qualité de gendarme, les requérants possèdent l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions légales qui régissent le statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et qui seraient, de ce fait, susceptibles d'affecter directement et défavorablement leur situation. Il n'est dès lors pas

nécessaire de vérifier dans quelle mesure la partie Van Moerbeke justifie de l'intérêt requis en sa qualité de cofondateur et de secrétaire national d'une association professionnelle et d'une organisation syndicale reconnues ou en sa qualité de délégué syndical.

B.1.5. Le point de vue du Conseil des ministres, selon lequel les parties requérantes n'ont pas intérêt à l'annulation des dispositions attaquées au motif que celles-ci ne font que reprendre ce qui était déjà prévu dans la loi du 14 janvier 1975 et qu'une telle annulation aurait pour conséquence que les anciennes dispositions reprendraient vigueur, est dépourvu de tout fondement.

L'article 28, 4<sup>o</sup>, non attaqué, de la loi du 24 juillet 1992 dispose en effet que, sous réserve de l'article 27, § 2, 1<sup>o</sup>, la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, modifiée par les lois des 8 juin 1978, 22 décembre 1989 et 28 décembre 1990, cesse d'être applicable aux membres du personnel de la gendarmerie.

#### *Au fond*

##### *Quant à l'article 4 de la loi du 24 juillet 1992*

B.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle estiment que l'article 22, § 3, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 4 de la loi attaquée, viole les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable pour la différence de traitement ainsi instaurée entre le personnel du corps actif de la gendarmerie, d'une part, et les autres membres du personnel des services publics et le personnel du secteur privé, d'autre part, dès lors que les intéressés se voient imposer des prestations de service non rémunérées et des charges supplémentaires qui sont contraires aux règles du droit national et international.

B.2.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2.3. Lorsqu'elle s'interroge sur le caractère discriminatoire des normes en cause, la Cour ne peut prendre en compte les comparaisons faites entre la situation du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et celle des « autres membres du personnel des services publics et du personnel du secteur privé » que dans la mesure où les emplois et fonctions de ces derniers sont comparables à ceux du personnel visé de la gendarmerie. La Cour limite dès lors son examen à la situation du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie comparée à celle du personnel des autres services de police.

B.2.4. Les limitations qui, aux termes de la disposition attaquée, peuvent être imposées à certains membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie dépassent sur certains points les limitations que le conseil communal peut imposer aux membres de la police communale en application de l'article 225 de la nouvelle loi communale. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'obligation faite à certains membres du personnel d'être trouvables et disponibles à certains moments et de limiter leurs déplacements en dehors de leurs heures normales de prestation pendant certaines périodes.

B.2.5. Selon les travaux préparatoires, la loi du 24 juillet 1992 vise principalement, dans le cadre de la démilitarisation de la gendarmerie, à doter celle-ci d'un statut disciplinaire propre plus proche de celui des autres services de police, mais conservant à ce corps les aspects du système hiérarchique existant indispensables au bon fonctionnement d'un service national de police efficace. Bien que le caractère de statut disciplinaire militaire soit abandonné au profit d'un statut se rapprochant fort de celui des autres services de police, certaines sujétions y apparaissent encore qui sont essentielles pour un service de police national dont la disponibilité implique des obligations particulières (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n<sup>o</sup> 1428/1, pp. 1 et 3). La disposition attaquée a spécialement pour but de garantir la disponibilité maximale de la gendarmerie et donc de certains membres de son personnel en donnant une base légale expresse à certaines restrictions apportées à leur liberté d'aller et de venir ou de s'établir (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n<sup>o</sup> 1428/1, p. 7). Compte tenu de la mission particulière de la gendarmerie qui consiste à être disponible à tout moment en tant que service de police national et à pouvoir donner suite dans un délai raisonnable, en toutes circonstances, aux appels de la population et des autorités, les restrictions en cause ne sont pas déraisonnables.

B.2.6. Les parties requérantes invoquent toutefois encore le fait que les dispositions attaquées impliquent que ces prestations et charges ne sont pas rémunérées et qu'elles portent ainsi atteinte de manière discriminatoire à certaines prescriptions internationales. Cette opinion ne peut cependant pas être partagée. Des dispositions attaquées, il ne résulte ni directement ni indirectement que ces prestations et charges ne seraient pas rémunérées.

Le grief ne peut donc pas être accueilli.

##### *Quant à l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992*

B.3.1. Les parties requérantes considèrent que les articles 24/9, 24/10 et 24/11 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, insérés par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, violent les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que ces dispositions portent atteinte de manière discriminatoire à des droits et libertés garantis par la Constitution et les traités internationaux, en particulier le droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté syndicale et le droit de grève. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 438 du rôle estiment qu'il en va également ainsi de l'article 24/41.

B.3.2. Les articles 6 et 6bis de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique, rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment et ayant effet direct.

##### *Quant à l'article 24/9 de la loi du 27 décembre 1973*

B.3.3. L'article 24/9 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992, comprend deux alinéas.

L'alinéa 1er dispose que les membres du personnel susvisé « s'abstiennent, en toutes circonstances, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques ».

Aux termes de l'alinéa 2, « il leur est interdit de s'affilier ou de prêter leur concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques ».

Il ressort de l'analyse de ces deux dispositions que la première vise toutes les prises de positions et activités politiques qui ont un caractère nettement public; la seconde vise par contre des actes qui n'ont pas nécessairement un caractère public, telle la simple affiliation à un parti politique.

Les deux dispositions imposent aux membres du personnel concerné des restrictions considérables en ce qui concerne, entre autres, la liberté d'expression et la liberté d'association.

B.3.4. Les articles 14 et 20 de la Constitution n'empêchent pas que certaines restrictions puissent être imposées aux fonctionnaires concernant la liberté d'expression et la liberté d'association, mais de telles restrictions doivent satisfaire aux exigences formulées par les articles 10.2 et 11.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les articles 18.3 et 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.3.5. Aux termes de l'article 10.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires entre autres au maintien de l'ordre.

Afin de garantir le fonctionnement des institutions vitales pour un Etat démocratique de droit ainsi que les droits des citoyens, il peut être nécessaire d'imposer certaines limitations à la liberté d'expression; plus particulièrement en vue d'assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre.

La disposition qui prévoit que les membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie « s'abstiennent, en toutes circonstances, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques » n'est pas, dans l'interprétation donnée sous B.3.3, manifestement disproportionnée à l'objectif visé, qui est de garantir un service de police efficace dont l'impartialité soit incontestable, au bénéfice des autorités et des citoyens, en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie.

B.3.6. Aux termes de l'article 11.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il n'est pas interdit que des restrictions légales soient imposées à l'exercice de la liberté de réunion pacifique et d'association par les membres de la police. En vertu de l'article 22.2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'exercice par les membres de la police du droit de s'associer librement peut faire l'objet de restrictions légales.

Les dispositions précitées s'opposent à ce qu'il soit porté atteinte à l'essence même du droit d'association. Il résulte des formulations utilisées que seul peut être limité l'exercice du droit d'association par les membres des services de police, et uniquement dans la mesure où de telles restrictions répondent au critère de nécessité dans une société démocratique, puisque ce critère est à la base des conventions visées en général.

La disposition selon laquelle il est interdit aux membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie de s'affilier ou de prêter leur concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques est, selon les travaux préparatoires, nécessaire en vue de garantir que la gendarmerie soit, en tant que service national de police, neutre et disponible (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-1992, n° 333/2, p. 3). Du fait de sa généralité, l'interdiction instaurée par le législateur est, dans l'interprétation donnée sous B.3.3, manifestement disproportionnée à l'objectif qu'il entendait poursuivre, étant donné que l'affiliation à un parti politique, à un mouvement ou à une organisation poursuivant des fins politiques ainsi que d'autres formes non publiques de coopération ne sont pas de nature à mettre en péril la neutralité du corps ni à faire obstacle à sa disponibilité.

#### *Quant à l'article 24/10 de la loi du 27 décembre 1973*

B.3.7. L'article 24/10 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992, dispose que les membres de ce personnel « ne peuvent s'affilier qu'à des associations professionnelles dont les statuts sont conformes aux conditions énumérées à l'article 12, 1° à 5°, de la loi du 11 juillet 1978 (...), groupant exclusivement des membres du personnel en service actif ou pensionnés et dont les statuts prévoient expressément que la majorité des membres du conseil d'administration sont des membres des cadres actifs en activité de service ».

L'article 12, 1° à 5°, de la loi du 11 juillet 1978 énumère les conditions suivantes :

1° Elles doivent défendre les intérêts de toutes les catégories de personnel de la gendarmerie auxquelles la loi est applicable;

2° Elles doivent exercer leur activité sur le plan national;

3° Leurs buts ne peuvent constituer une entrave au fonctionnement de la gendarmerie;

4° Elles ne peuvent être ni fédérées ni liées sous quelque forme que ce soit à une autre organisation syndicale ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 18, § 2, de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées;

5° Elles doivent se faire connaître au ministre de la Défense nationale par l'envoi, sous pli recommandé à la poste, d'une copie de leurs statuts et de la liste de leur dirigeants responsables.

B.3.8. L'article 11.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorisent que des restrictions légitimes soient apportées à l'exercice, par les membres des services de police, du droit d'association, en ce compris le droit de former des syndicats et de s'affilier aux syndicats en vue de protéger leurs intérêts. L'article 8.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 5 de la Charte sociale européenne ont la même teneur. L'article 20 de la Constitution n'empêche pas davantage que des restrictions soient apportées à l'exercice du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, dans le chef des fonctionnaires en général et, spécialement, des membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, en particulier en raison des exigences posées par le bon fonctionnement du service public. De telles limitations ne sont toutefois admissibles que pour autant qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique.

D'une part, l'on observera que les conditions d'agrément énoncées à l'article 12, 1°, 2°, 3° et 5°, de la loi du 11 juillet 1978 ainsi que l'exigence formulée à l'article 24/10, prévoyant que les associations professionnelles peuvent grouper exclusivement des membres du personnel en service actif ou pensionnés et que la majorité des membres du conseil d'administration doivent être des membres des cadres actifs en activité de service, ne constituent pas des restrictions qui puissent être considérées comme manifestement disproportionnées aux exigences du bon fonctionnement du service public, en l'occurrence le corps de la gendarmerie. Ces dispositions tendent en effet à garantir un minimum de représentativité au sein des associations professionnelles et à éviter que la gendarmerie soit gênée dans son fonctionnement.

D'autre part, l'on relèvera que la disposition contenue à l'article 12, 4°, ne peut davantage être considérée comme manifestement disproportionnée avec les exigences du bon fonctionnement du corps de la gendarmerie en tant que service public neutre par excellence, étant donné que cette disposition entend prévenir que les syndicats

de la gendarmerie agréés, qui répondent aux critères fixés concernant la représentativité et la loyauté, ne s'affilient à des organisations interprofessionnelles qui ne répondent pas à ces critères. Ceci ne les prive pas du droit de constituer des organes de coordination des syndicats reconnus de la gendarmerie.

B.3.9. De ce qui précède, il résulte que l'article 24/10 de la loi du 27 décembre 1973 ne viole pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Quant à l'article 24/11 de la loi du 27 décembre 1973

B.3.10. L'article 24/11 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992, dispose que toute forme de grève est interdite aux membres de ce personnel.

B.3.11. Aux termes des travaux préparatoires, cette disposition vise, conjointement avec l'article 24/41, à garantir que la gendarmerie et donc son personnel soit en tout temps disponible. En situation de crise, lorsque d'autres services d'urgence font défaut à la suite de mouvements de grève ou de manifestations, l'autorité doit avoir en main tous les moyens lui permettant de mettre en oeuvre cette part essentielle de la force publique qu'est la gendarmerie (*Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1428/1, p. 26; Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 333/2, p. 3*).

B.3.12. Aux termes de l'article 8.1, d), lu conjointement avec l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Belgique s'est engagée à prendre des mesures « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte », parmi lesquels le droit de grève « exercé conformément aux lois de chaque pays ». L'article 8.2 permet cependant de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit, entre autres par les membres de la police.

Il ressort de l'article 6 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective », s'est engagée à garantir « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Aux termes de l'article 31 de la Charte, l'exercice effectif, tel qu'il est prévu dans la partie II, des droits et principes, parmi lesquels le droit de grève, peut faire l'objet de restrictions, autres que celles spécifiées dans la partie II, qui sont prescrites par la loi et sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes moeurs.

Les motifs mentionnés sous B.3.11 sont de nature à justifier la différence de traitement entre les membres du corps opérationnel de la gendarmerie et ceux des autres services de police; l'interdiction de la grève répond en l'espèce à une nécessité dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et pour protéger l'ordre public. Il est par ailleurs prévu dans la législation d'autres moyens permettant aux syndicats de la gendarmerie de défendre les intérêts collectifs de leurs membres.

Quant à l'article 24/41 de la loi du 27 décembre 1973

B.3.13. L'article 24/41 de la loi du 27 décembre 1973, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992, dispose que le membre du personnel qui, dans la préparation ou l'exécution d'une mission de police administrative ou de police judiciaire, refuse d'obéir aux ordres de son supérieur ou s'abstient à dessein de les exécuter, est puni d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou de l'une de ces peines seulement.

B.3.14. Aux termes des travaux préparatoires de cette disposition, en perdant la qualité de militaire, le personnel de la gendarmerie ne sera plus soumis à la loi du 27 mai 1870 contenant le Code pénal militaire et échappera donc aux dispositions de ce Code qui ont essentiellement pour objet de garantir la disponibilité des forces armées et de leurs membres, à savoir celles qui concernent le refus d'ordre et la désertion. « Véritable épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête du militaire et dont personne ne tient à faire usage, les dispositions relatives à la désertion et au refus d'ordre sont probablement les seuls atouts réellement efficaces dont l'autorité dispose pour pouvoir compter en toutes circonstances sur le concours des forces armées. Le fait qu'elles n'aient trouvé lieu à s'appliquer que très exceptionnellement à l'un ou à l'autre membre de la gendarmerie s'explique probablement par la circonstance que ce corps est composé exclusivement de personnel de carrière particulièrement motivé. Il n'en demeure pas moins qu'en situation de crise, où d'autres services d'urgence de première ligne font défaut à la suite de mouvements de grève ou de démonstrations en rue, l'autorité doit être assurée d'avoir en main tous les moyens, en ce compris l'instrument pénal, lui permettant de mettre en oeuvre cette partie essentielle de la force publique qu'est la gendarmerie » (*Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1428/1, pp. 25-26*).

Ce sont ces raisons qui ont amené le législateur à inscrire la disposition litigieuse dans la loi en prévoyant toutefois une peine sensiblement moins élevée que le Code pénal militaire et sans distinction, comme dans ce Code, entre les officiers et les sous-officiers, d'une part, entre temps de paix et temps de guerre, d'autre part (*Ibidem, p. 26*).

B.3.15. La mission spécifique que doit accomplir la gendarmerie en tant que service national de police, et en particulier la nécessité d'assurer le service en toutes circonstances en vue du maintien de l'ordre public et en vue de garantir le bon fonctionnement des institutions de l'Etat démocratique de droit, est de nature à justifier raisonnablement la disposition incriminée, qui n'est pas applicable aux autres services de police. Les moyens utilisés par le législateur ne peuvent pas raisonnablement être considérés comme disproportionnés à l'objectif qu'il poursuit, d'autant moins que leur champ d'application est strictement limité à la préparation et à l'exécution des missions de police administrative ou de police judiciaire.

Par ces motifs,  
la Cour

annule l'article 24/9, alinéa 2, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, inséré par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juillet 1993.

Le greffier,  
L. Potoms.

Le président,  
F. Debaedts.

## SCHIEDSHOF

D. 93 — 1855

[C — 21265]

Urteil Nr. 62/93 vom 15. Juli 1993

Geschäftsverzeichnismrn. 438-487

*In Sachen:* Klagen auf teilweise Nichtigerklärung der Artikel 4 und 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellungen des Personals des aktiven Kaders der Gendarmerie, erhoben vom « Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel » (S.V.E.), der « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht » (S.F.B.R.), L. Naegels, J. Schonkeren und E. Van Moerbeke.

Der Schiedshof,  
zusammengesetzt aus den Vorsitzenden F. Debaedts und M. Melchior, und den Richtern L. De Grève,  
L.P. Suetens, H. Boel, L. François und J. Delruelle, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des  
Vorsitzenden F. Debaedts,  
verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

**I. Gegenstand der Klagen**

1.1. Mit Klageschrift vom 19. Oktober 1992, die am 20. Oktober 1992 bei der Kanzlei eingegangen ist, beantragen das « Syndicaat van het Rijkswachtpersoneel » (S.V.R.), die « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht » (S.F.B.R.), L. Naegels und J. Schonkeren die teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellungen des Personals des aktiven Kaders der Gendarmerie, insbesondere Artikel 4, soweit diese Bestimmung Artikel 22 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie um § 3 2°, 3° und 4° ergänzt, und Artikel 5, soweit diese Bestimmung die Artikel 24/9, 24/10, 24/11 und 24/41 in dasselbe Gesetz einfügt. Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 438 ins Geschäftsverzeichnis eingetragen.

1.2. Mit Klageschrift vom 4. Dezember 1992, die am 7. Dezember 1992 bei der Kanzlei eingegangen ist, beantragt E. Van Moerbeke die teilweise Nichtigerklärung von Artikel 5 desselben Gesetzes, soweit diese Bestimmung die Artikel 24/9, 24/10 und 24/11 in das Gesetz vom 27. Dezember 1973 einfügt. Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 487 ins Geschäftsverzeichnis eingetragen.

1.3. Die Klagen wurden durch Anordnung vom 7. Januar 1993 vom Hof verbunden.

**II. Verfahren****A. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438**

Durch Anordnung vom 20. Oktober 1992 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Mitglieder der Besetzung des Hofes bestimmt.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 und 72 des organisierenden Gesetzes nicht anzuwenden seien.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 § 4 des organisierenden Gesetzes mit Einschreibebriefen vom 5. November 1992 notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. November 1992.

Der Ministerrat hat mit Einschreibebrief vom 21. Dezember 1992 einen Schriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 7. Januar 1993 hat der Hof die Besetzung um die Richterin J. Delruelle ergänzt, nachdem der Richter D. André zum Vorsitzenden gewählt worden war.

**B. Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487**

Durch Anordnung vom 7. Dezember 1992 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Mitglieder der Besetzung des Hofes bestimmt.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 und 72 des organisierenden Gesetzes nicht anzuwenden seien.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 § 4 des organisierenden Gesetzes mit Einschreibebriefen vom 15. Dezember 1992 notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Dezember 1992.

Der Ministerrat hat mit Einschreibebrief vom 29. Januar 1993 einen Schriftsatz eingereicht.

**C. Verbundene Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 438-487**

Durch Anordnung vom 7. Januar 1993 hat der Hof die Rechtssachen verbunden.

Die Schriftsätze und die Verbindungsanordnung wurden den Parteien mit Einschreibebriefen vom 3. Februar 1993 notifiziert.

Die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487 und die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 haben mit Einschreibebriefen vom 4. März 1993 bzw. vom 5. März 1993 einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 19. April 1993 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 19. Oktober 1993 verlängert.

Durch Anordnung vom 25. Mai 1993 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 15. Juni 1993 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien sowie ihre Rechtsanwälte mit Einschreibebriefen vom 26. Mai 1993 in Kenntnis gesetzt.

Auf der Sitzung vom 15. Juni 1993

— erschienen

. RA A. De Becker, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438,

. RA W. Van Steenbrugge, in Gent zugelassen, für den Kläger in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487,

Kapitän G. Debersaques, Kapitän-Jurist bei der Gendarmerie, für den Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel;

- haben die referierenden Richter H. Boel und J. Delruelle Bericht erstattet,
- wurden RA A. De Becker, RA W. Van Steenbrugge und Kapitän G. Debersaques angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### III. Angefochtene Bestimmungen

3.1. Das Gesetz vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellungen des Personals des aktiven Kadern der Gendarmerie ändert mehrere Gesetze ab, die sich auf die Gendarmerie beziehen.

3.2. Kapitel I des Gesetzes ändert das Gesetz vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie ab.

3.2.1. Artikel 4 - die angefochtene Bestimmung — ergänzt Artikel 22 dieses Gesetzes um einen § 3, der folgendermaßen lautet:

« § 3. Um die Bereitschaft der Einheiten und Dienststellen zu gewährleisten und auf diese Weise den Aufrufen seitens der Bevölkerung und der Behörden innerhalb einer angemessenen Zeit Folge zu leisten, können die Dienstvorschriften vorsehen, daß bestimmte Personalangehörige

- 1° in dem darin festgelegten Amtsbezirk wohnen müssen,
- 2° während bestimmter Perioden erreichbar und verfügbar sein müssen,
- 3° während bestimmter Perioden außerhalb der normalen Arbeitsstunden nur beschränkt unterwegs sein dürfen,
- 4° einen Telefonanschluß akzeptieren müssen. »

3.2.2. Artikel 5 ändert Titel IV desselben Gesetzes ab, der sich nunmehr auf das Amt, die Amtsausübung und die Amtsenthebung bezieht. Kapitel II dieses Titels betrifft die Amtsausübung und enthält einen Abschnitt 2 bezüglich der Erfüllung der Dienstverpflichtungen. In diesem Abschnitt sind die Artikel 24/3 bis 24/12 enthalten.

Die Artikel 24/9 bis 24/11 bestimmen folgendes:

« Artikel 24/9. Die Personalangehörigen müssen unter allen Umständen darauf verzichten, ihre politische Überzeugung öffentlich zum Ausdruck zu bringen und sich politisch zu betätigen.

Es ist ihnen untersagt, sich politischen Parteien sowie Bewegungen, Gruppierungen, Organisationen oder Vereinigungen, die politische Zwecke verfolgen, anzuschließen oder daran mitzuwirken.

Artikel 24/10. Im gewerkschaftlichen Bereich dürfen sich die Personalangehörigen nur jenen Berufsverbänden anschließen, deren Satzung den in Artikel 12 1° bis 5° des Gesetzes vom 11. Juli 1978 zur Regelung der Verhältnisse zwischen den Behörden und den Gewerkschaften des Gendarmeriepersonals des aktiven Kadern festgelegten Bedingungen entspricht, die ausschließlich Angehörige des Personals im aktiven Dienst oder in den Ruhestand versetzte Personalangehörige erfassen und deren Satzung ausdrücklich bestimmt, daß die Verwaltungsratsmitglieder mehrheitlich Personalangehörige der aktiven Kadern im effektiven Dienst sind.

Artikel 24/11. Jede Form von Streik ist den Personalangehörigen untersagt. »

Anschnitt 4 mit den darin enthaltenen Artikeln 24/41 — 24/42 bezieht sich auf das Disziplinarverfahren.

Artikel 24/41 bestimmt folgendes:

« Mit einer Haftstrafe von einem Monat bis sechs Monaten und mit einer Geldstrafe von 26 Franken bis 500 Franken bzw. mit nur einer von diesen Strafen wird der Personalangehörige belegt, der im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung eines verwaltungs- oder gerichtspolizeilichen Auftrags sich weigert, den Befehlen seines Vorgesetzten zu gehorchen oder es vorsätzlich unterläßt, sie auszuführen. »

3.3. Kapitel II ändert das Gesetz vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte ab.

3.4. Kapitel III ändert das Gesetz vom 15. Juni 1899, welches Titel I der Militärstrafprozeßordnung enthält, ab.

3.5. Kapitel IV ändert das Gesetz vom 11. Juli 1978 zur Regelung der Verhältnisse zwischen den Behörden und den Gewerkschaften des Gendarmeriepersonals des aktiven Kadern ab.

3.6. Kapitel V enthält eine Schluß- und Übergangsbestimmung.

3.7. Kapitel VI enthält eine Aufhebungsbestimmung.

3.8. Das Gesetz wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Juli 1992 veröffentlicht.

### IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

#### Hinsichtlich der Zulässigkeit

A.1.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 436 weisen darauf hin, daß das « Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel » (S.V.R.) und die « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht » (S.F.B.R.) faktische Vereinigungen seien. Sie seien jeweils durch die königlichen Erlasse vom 6. Juni 1990 und 22. Juli 1983 als Gewerkschaftsorganisationen des Gendarmeriepersonals anerkannt worden und würden als solche von den Behörden an der Entstehung der Verwaltungsakte, die ihre Mitglieder oder einen Teil ihrer Mitglieder anbelangen, beteiligt. Sie könnten zur Wahrung ihrer Vorrechte und Interessen, so wie sie der Gesetzgeber festgelegt habe, vor Gericht auftreten. Die Organisationen hätten auf ihren jeweiligen Sitzungen vom 26. August 1992 und 17. septembre 1992 zur Klageerhebung beschlossen. Die klagenden Parteien L. Naegels und J. Schonkeren seien die jeweiligen Vorsitzenden des S.V.R. und der S.F.B.R., und darüber hinaus Personalangehörige der Gendarmerie.

Die klagenden Parteien sind der Ansicht, daß sie in ihrer jeweiligen Eigenschaft als Gendarmeriegewerkschaft bzw. als Gendarm ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen hätten, weil diese dem Gendarmeriepersonal mehrere Verpflichtungen auferlegen würden, die als diskriminierend empfunden und erhebliche Einschränkungen ihrer Rechte als Bürger beinhalten würden. Sie beträfen die kollektiven Interessen, mit deren Wahrung und Vertretung die erste und die zweite klagende Partei betraut seien. Die dritte und die vierte klagende Partei hätten in ihrer Eigenschaft als Gendarm selbstverständlich ein Interesse an der Klageerhebung.

A.1.2. Der Kläger in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 487, E. Van Moerbeke, sei erster Oberwachtmeister bei der Gendarmerie. Er sei Mitbegründer und Landessekretär des « Algemeen Syndicaat van de Rijkswachtdiensten » (A.S.R.D.-S.G.S.G.), das durch königlichen Erlaß vom 6. Juni 1990 als Gewerkschaft des Gendarmeriepersonals des aktiven Kadern anerkannt worden sei. Als Gewerkschaftsvertreter habe er sich für eine weitgehende Entmilitarisierung des Statuts des Gendarmeriepersonals eingesetzt. Die angefochtenen Bestimmungen, welche weitreichende Einschränkungen der Rechte und Freiheiten der Gendarmen



aufrechterhalten würden, würden ihn in seiner Rechtslage unmittelbar betreffen. Daher weise er das erforderliche Interesse auf.

A.1.3. Der Ministerrat ist der Auffassung, daß die Klagen unzulässig seien, soweit sie sich auf Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes beziehen. Die durch die angefochtene Bestimmung in das Gesetz vom 27. Dezember 1973 eingefügten Artikel 24/9, 24/10 und 24/11 enthielten keine Neuerungen im Verhältnis zu den Artikeln 15 und 16 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte. Sie seien lediglich aus gesetzgebungstechnischen Gründen in das Gesetz vom 24. Dezember 1973 aufgenommen worden. Die klagenden Parteien hätten somit kein Interesse an der Nichtigerklärung, weil diese weder einen Vorteil bringen noch einen Nachteil abwenden könnte. Bei einer Nichtigerklärung würden die früheren Bestimmungen nämlich wieder wirksam werden, und diese hätten die gleiche Tragweite.

A.1.4. In ihrem Erwidernsschriftsatz weisen die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 darauf hin, daß der Ministerrat die tiefgreifenden Änderungen übersehe, welche die Gendarmerie mittlerweile erfahren habe. Seit dem Gesetz vom 18. Juli 1991 gehöre die Gendarmerie nämlich nicht mehr zu den Streitkräften und habe sie das Statut eines allgemeinen nationalen Polizeidienstes mit zivilrechtlichem Charakter. Außerdem würden die angefochtenen Bestimmungen die Artikel 15 und 16 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 nicht aufheben. Diese Bestimmungen seien nicht mehr anwendbar, weil die Gendarmerie keine Streitkraft mehr sei und Artikel 28 des angefochtenen Gesetzes schlechterdings die bisherigen Verhältnisse bestätige. Die neue Disziplinarordnung sei in Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes enthalten, und die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen hätte lediglich zur Folge, daß davon ausgegangen würde, daß sie niemals existiert hätten und niemals Bestandteil dieser neuen Disziplinarordnung gewesen wären.

A.1.5. Die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487 weist darauf hin, daß infolge Kapitel VI des angefochtenen Gesetzes das Gesetz vom 14. Januar 1975 nicht länger auf das Personal des aktiven Kadern der Gendarmerie anwendbar sei. Die eventuelle Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen hätte keineswegs zur Folge, daß die bisherige Regelung automatisch wieder in Kraft gesetzt werden würde. Die Nichtigerklärung würde somit tatsächlich die vom Kläger gewünschte Wirkung zeitigen, weshalb sein Interesse auf der Hand liege.

#### *Zur Hauptsache*

#### *In bezug auf Artikel 4*

#### *Beschwerden der klagenden Parteien*

A.2.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache 438 sind der Ansicht, daß Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Juli 1992 die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletze, und zwar insofern, als diese Bestimmung in Artikel 22 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 einen § 3 2°, 3° und 4° einfüge. Dieser Bestimmung zufolge könnten Dienstvorschriften vorsehen, daß bestimmte Personalangehörige während bestimmter Perioden erreichbar und verfügbar sein müssen, daß sie während bestimmter Perioden außerhalb der normalen Arbeitsstunden nur beschränkt unterwegs sein dürfen und daß sie einen Telefonanschluß akzeptieren müssen. Diese Bestimmung bezwecke laut der Begründungsschrift die Gewährleistung einer optimalen Einsatzbereitschaft der Gendarmerie und somit bestimmter er Angehöriger ihres Personals, indem für gewisse Einschränkungen ihrer Bewegungs- bzw. Niederlassungsfreiheit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen wurde.

Die klagenden Parteien sind der Ansicht, daß die besagte Bestimmung die Artikel 6 und 6bis verletze, weil das Personal erreichbar und verfügbar gemacht und in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden könne, ohne daß dies als eine Arbeitsleistung mit entsprechender Entlohnung gelte. Dabei handele es sich nämlich um einen verkappten Bereitschaftsdienst. Für den somit eingeführten Behandlungsunterschied zwischen dem Personal des aktiven Korps der Gendarmerie einerseits und dem übrigen statutarischen oder vertragsmäßig angestellten Personal im öffentlichen oder privaten Sektor andererseits liege keine objektive und angemessene Rechtfertigung vor, weil sowohl im Widerspruch zu nationalen wie auch zu überstaatlichen Rechtsvorschriften unentgeltliche Dienstleistungen auferlegt würden. Sowohl Artikel 7 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (New York, 19. Dezember 1966, genehmigt durch das Gesetz vom 15. Mai 1981) als auch Artikel 4 der Europäischen Sozialcharta (genehmigt durch das Gesetz vom 11. Juli 1990) gewährleisteten das Recht auf ein gerechtes und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied, welcher Art auch immer, für geleistete Arbeit der Dienstverpflichtungen sowie das Recht auf erhöhte Lohnsätze für Überstundenarbeit. Die « Erreichbarkeit und Verfügbarkeit » sei im Anbetracht des Wortlauts von Artikel 19 des Arbeitsgesetzes als eine Arbeitsleistung zu betrachten, weil die Arbeitszeit « die Zeit, während welcher das Personal dem Arbeitgeber zur Verfügung steht » umfasse. In Ermangelung einer spezifischen gesetzlichen Regelung gelte für statutarisch eingestellte Personalangehörige, daß deren Lage nicht weniger ungünstig sein dürfe als diejenige des vertragsmäßig eingestellten Personals, auf das die vorgenannte Gesetzesbestimmung ausdrücklich zutreffe.

Die zusätzliche Verpflichtung, einen Telefonanschluß zu akzeptieren, ziehe außerdem eine zusätzliche Ausgabe nach sich, die auch nicht für andere gelte und für die genausowenig eine Vergütung oder Kostenbeteiligung vorgesehen sei.

#### *Standpunkt des Ministerrates*

A.2.2.1. Der Ministerrat meint, der Klagegrund entbehre der faktischen Grundlage. Aus der angefochtenen Bestimmung gehe nicht hervor, daß die auferlegten Verpflichtungen unentgeltlich wären. Die Entgeltlichkeit bzw. Unentgeltlichkeit der auferlegten Verpflichtungen ergebe sich weder unmittelbar noch mittelbar daraus. Die Entlohnungsregelung für die Personalangehörigen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie werde aufgrund des Gesetzes vom 19. Dezember 1980 bezüglich der besoldungsmäßigen Rechte der Militärpersonen geregelt. Die Beschwerde, der zufolge die auferlegten Verpflichtungen unentgeltlich seien, liege daher nicht in den angefochtenen Bestimmungen begründet, sondern vielmehr im besagten Gesetz. Unter Umständen würden übrigens die durch die angefochtene Bestimmung auferlegten Verpflichtungen tatsächlich vergütet. Auch der Telefonanschluß gebe Anlaß zur Rückzahlung bestimmter Unkosten.

A.2.2.2. Subsidiär vertritt der Ministerrat die Ansicht, daß für die Auferlegung der beanstandeten Verpflichtungen tatsächlich eine objektive und angemessene Rechtfertigung vorliege und das verwendete Mittel in einem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum verfolgten Zweck stehe. Das Kriterium der Unterscheidung zwischen den anderen « Arbeitnehmern » und den Personalangehörigen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie betreffe einen objektiven Unterschied. Die Gendarmerie stelle als nationaler Polizeidienst ein besonderes Korps dar, von dem immer schon verlangt worden sei und verlangt werde, daß es unter allen — auch unter den extremsten — Umständen für die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Beachtung der Gesetze einstehe. Obwohl es die Absicht des Gesetzgebers gewesen sei, ein Disziplinarstatut auszuarbeiten, das demjenigen der übrigen Polizeikorps näherkomme, hätten bestimmte Dienstbarkeiten aufrechterhalten werden müssen, welche für einen nationalen Polizeidienst von wesentlicher Bedeutung seien, dessen Einsatzbereitschaft eben besondere Verpflichtungen nach sich ziehe, wie etwa die Verpflichtungen bezüglich des Wohnsitzes und des Rückrufes. Die konkreten Verpflichtungen, die den Personalangehörigen auferlegt würden, betonten somit unter anderem die von ihnen verlangte Verfügbarkeit. Das Gesetz stelle einen Kompromiß zwischen dem ordentlichen Funktionieren der Gendarmerie einerseits und den individuellen Rechten der Gendarmen andererseits dar. Der Zweck der angefochtenen Bestimmungen bestehe in der

Gewährleistung der optimalen Einsatzbereitschaft der Gendarmerie und somit bestimmter Angehöriger ihres Personals, indem für gewisse Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werde, und zwar ausschließlich im Hinblick auf das im Gesetz selbst genannte Ziel.

#### *Erwiderung der klagenden Parteien*

A.2.3. In ihrem Erwidernsschriftsatz verdeutlichen die klagenden Parteien, daß sie nicht bestritten, daß für die genannten Verpflichtungen als solche eine objektive und angemessene Rechtfertigung vermittelt werden könne. Ihre Beschwerde beziehe sich lediglich auf die unentgeltliche Beschaffenheit dieser Verpflichtungen. Dafür liege allerdings keine objektive und angemessene Rechtfertigung vor. Da die angefochtenen Bestimmungen die besagten Verpflichtungen auferlegten, könne dem Ministerrat nicht beigeplichtet werden, indem er behauptet, daß die Entlohnungsregelung von dem angefochtenen Bestimmungen getrennt sei.

#### *In bezug auf Artikel 5*

##### *Beschwerden der klagenden Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438*

A.3.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 sind der Ansicht, daß Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletze, soweit er die Artikel 24/9, 24/10, 24/11 und 24/41 in das Gesetz vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie einfüge und dadurch angesichts dieses Personals in diskriminierender Weise bestimmten durch die Verfassung und durch internationale Vertragswerke gewährleisteten Rechten und Freiheiten Abbruch tue, insbesondere dem Anrecht auf freie Meinungsäußerung, dem Vereinsrecht und dem Streikrecht.

Das den Personalangehörigen auferlegte Verbot, ihre politische Meinung öffentlich zum Ausdruck zu bringen, tue auf diskriminierende Weise Artikel 14 der Verfassung, Artikel 10 EMRK und Artikel 19 IPbürgR Abbruch. Im vorliegenden Fall seien die Bedingungen nach den vorgenannten Artikeln 10 und 19 angesichts der Einschränkung der freien Meinungsäußerung nicht erfüllt, weshalb das in Artikel 24/9 Absatz 1 enthaltene Verbot den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung zuwiderlaufe.

Das den Personalangehörigen auferlegte Verbot, sich politischen Parteien und Organisationen oder Vereinigungen, die politische Zwecke verfolgen, anzuschließen oder daran mitzuwirken, sowie das Verbot, sich anderen Berufsverbänden anzuschließen als denjenigen, auf die sich Artikel 24/10 bezieht, tue auf diskriminierende Weise Artikel 20 der Verfassung, Artikel 11 EMRK und Artikel 22 IPbürgR Abbruch. Artikel 20 der Verfassung bestimme nämlich, daß jede präventive Maßnahme untersagt sei; genausowenig erfüllt seien die Bedingungen nach den Artikeln 11 und 22 hinsichtlich der Einschränkung des Rechtes auf friedliche Versammlung und der Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechtes, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten. Die Verbotsbestimmungen der Artikel 24/9 Absatz 2 und 24/10 stünden somit im Widerspruch zu den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung.

Das den Personalangehörigen auferlegte allgemeine Streikverbot tue auf diskriminierende Weise Artikel 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 6.4 von Teil V der Europäischen Sozialcharta Abbruch. Gemäß dem vorgenannten Artikel 8 könnten nämlich nur die Angehörigen der Streitkräfte und der Polizei Einschränkungen des Streikrechtes unterworfen werden, jedoch keinem allgemeinen Verbot. Der vorgenannte Artikel 6.4 beinhalte für Belgien die Verpflichtung, das Recht der Arbeitnehmer auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechtes im Falle von Interessenkonflikten anzuerkennen, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen. Einschränkungen des Streikrechtes seien nur in jenen Fällen erlaubt, die in Artikel 31 von Teil V der besagten Sozialcharta vorgesehen seien. Diese Bedingungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt, weshalb das in Artikel 24/11 eingeführte Verbot gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstoße.

Artikel 24/41 sehe Strafsanktionen für jene Personalangehörigen vor, die sich weigern, den Befehlen ihrer Vorgesetzten zu gehorchen, oder es vorsätzlich unterlassen, sie auszuführen. Er hänge mit dem Streikverbot nach Artikel 24/11 zusammen. Aus denselben Gründen verstoße er gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung, zumal für die übrigen Polizeidienste in einem solchen Fall höchstens eine Disziplinarstrafe verhängt werden könne.

##### *Beschwerden der klagenden Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487*

A.3.2. Die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 487 ist der Ansicht, daß Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletze, soweit er die Artikel 24/9, 24/10 und 24/11 in das Gesetz vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie einfüge und dadurch für dieses Personal in diskriminierender Weise bestimmten durch die Verfassung und internationale Vertragswerke gewährleisteten Rechten und Freiheiten Abbruch tue, insbesondere dem Recht auf freie Meinungsäußerung, dem Recht auf Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Gewerkschaftsfreiheit und dem Streikrecht. Solche Einschränkungen, die nicht für die Angehörigen der Gemeindepolizei gelten würden, könnten nur dann auferlegt werden, wenn feststünde, daß sie in einer demokratischen Gesellschaft für die Sicherheit des Landes, die öffentliche Sicherheit, die Volksgesundheit und den Schutz der öffentlichen Ordnung und der Sittlichkeit oder den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig wären, und soweit keine Ungleichheiten ins Leben gerufen würden, für die keine objektive und angemessene Rechtfertigung vorliegt. Diese offenkundige Ungleichheit zwischen Gendarmen und Angehörigen der Gemeindepolizei, für die diese Einschränkungen nicht gelten würden, könne seit der Entmilitarisierung der Gendarmerie nicht als auf einer objektiven und angemessenen Rechtfertigung beruhend betrachtet werden. Die Gendarmerie sei nunmehr ein allgemeiner Polizeidienst ohne militärische Aufgaben, der auf nationaler Ebene Aufgaben erfülle, die ähnlich, ja sogar identisch seien mit denjenigen, die die Gemeindepolizei auf örtliche Ebene erfülle. Nachdem die Gemeindepolizei diese Aufgaben ohne derartige Einschränkungen erfolgreich und problemlos erfüllen könne, seien keine erheblichen und annehmbaren Gründe vorhanden, weshalb die Gendarmerie nicht dazu in der Lage wäre.

#### *Standpunkt des Ministerrates*

A.4.1. Der Ministerrat vertritt hauptsächlich die Meinung, daß die Klagegründe in beiden Rechtssachen unzulässig seien, weil die angefochtenen Bestimmungen keine Änderung der sich aus den Artikeln 15 und 16 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte ergebenden Verhältnisse mit sich brächten. Lediglich aus gesetzgebungstechnischen Gründen seien sie in das Gesetz vom 24. Juli 1992 aufgenommen worden. Die klagenden Parteien hätten kein Interesse an der Nichtigerklärung, weil bei einer eventuellen Nichtigerklärung die früheren Bestimmungen erneut anwendbar würden und die Nichtigerklärung ihnen somit weder einen Vorteil bringen, noch einen Nachteil ersparen würde.

Subsidiär vertritt der Ministerrat die Ansicht, daß die Klagegründe in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 unzulässig seien, soweit sie auf einer direkten Verletzung der Verfassungs- und Vertragsbestimmungen beruhen würden. Der Ministerrat meint übrigens, der IPbürgR habe keine direkte Wirkung. Dies gehe sowohl aus mehreren Bestimmungen dieses Paktes hervor, als auch aus den Vorarbeiten und der Stellungnahme des Staatsrates zum Genehmigungsgesetz.

A.4.2. Anschließend untersucht der Ministerrat die verschiedenen erhobenen Beschwerden. Der Ministerrat ist der Ansicht, daß der in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 487 vorgebrachte Klagegrund jeglicher Grundlage entbehre. Die Unterscheidung zwischen den Angehörigen der Gemeindepolizei und den Personalmitgliedern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie beruhe auf einem objektiven Unterschied. Der verfolgte Zweck stehe in einem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum eingesetzten Mittel. Wenngleich die Gemeindepolizei und die Gendarmerie auf den ersten Blick die gleichen oder ähnliche Aufgaben zu erfüllen hätten, bedeute dies nicht, daß eine Diskriminierung vorliegen würde, weil beide allgemeinen Polizeidienste weder « gleich » seien, noch die gleiche Zweckbestimmung hätten. Wie oben (zu A.2.2.2) dargelegt, unterscheide sich die Gendarmerie sowohl von der Gemeindepolizei als auch von der Gerichtspolizei. Von der Gendarmerie werde als einzigem nationalem allgemeinem Polizeidienst verlangt, daß er unter allen — sogar unter den extremsten — Umständen für die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Beachtung der Gesetze einstehe. Damit das ordentliche Funktionieren der Demokratie gewährleistet werde, müsse im Hinblick auf diesen nationalen Ordnungs- und Polizeidienst jede politische Polemik oder Kontroverse ausgeschlossen werden. Der Bevölkerung müsse die Garantie eines zweckmäßigen und neutralen Apparates geboten werden, der ihr jederzeit zu Diensten stehe, damit das ordentliche Funktionieren der Demokratie geschützt werde. Die den Angehörigen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie auferlegten Einschränkungen bezüglich der Zugehörigkeit zu politischen Parteien oder Organisationen, des Rechtes, Gewerkschaften beizutreten, und des Streikrechtes seien dem verfolgten Zweck nicht unangemessen.

In seinem Schriftsatz in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 438 prüft der Ministerrat die verschiedenen Beschwerden im einzelnen.

A.4.2.1. Was Artikel 24/9 Absatz 1 anbelangt, ist der Ministerrat der Ansicht, daß Artikel 14 der Verfassung den Gendarmen als Privatperson, nicht aber als Beamten schütze. Indem der Gendarm seine Ernennung akzeptiere, akzeptiere er auch die mit dem Amt einhergehenden Lasten, zu denen gewisse Einschränkungen der Ausübung des Anrechtes auf freie Meinungsäußerung gehörten. Das in Artikel 14 der Verfassung verankerte Anrecht auf freie Meinungsäußerung sei nicht unbeschränkt. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates und des Kassationshofes gehe hervor, daß sogar präventive Einschränkungen auferlegt werden dürften, wenn sie nicht allzu weitreichend seien und im Verhältnis zu den disziplinarrechtlichen Erfordernissen stünden. Insbesondere würden einschränkende Maßnahmen für Inhaber öffentlicher Ämter akzeptiert, denn ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Verwaltung sei ohne diese Einschränkungen undenkbar. Im vorliegenden Fall seien die dem Gendarmeriepersonal auferlegten Einschränkungen nicht diskriminierend, weil für das Unterscheidungskriterium eine objektive und angemessene Rechtfertigung vorliege. Außerdem seien die Erfordernisse der Artikel 10 EMRK und 19 IPbürgR erfüllt. Die dem Anrecht auf freie Meinungsäußerung auferlegten Einschränkungen seien in einem Gesetz *sensu lato* festgeschrieben, das Unterscheidungskriterium sei objektiv (sämtliche Angehörigen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie seien der angefochtenen Bestimmung unterworfen), sie verfolgten einen durch die besagten Vertragsartikel anerkannten, gesetzmäßigen Zweck, und das eingesetzte Mittel stehe in einem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum verfolgten Zweck. Der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck bestehe darin, über einen neutralen, über jegliche politische Polemik oder Kontroverse erhabenen, allgemeinen, nationalen Polizeidienst zu verfügen, der unter allen — auch unter den extremsten — Umständen sowohl für die verwaltungspolizeilichen als auch für die gerichtspolizeilichen Aufgaben einstehe. Die Gendarmerie unterscheide sich in dieser Hinsicht sowohl von der Gerichtspolizei (die ausschließlich mit gerichtspolizeilichen Aufgaben beauftragt sei), als auch von der Gemeindepolizei (die *per definitionem* lokal sei). Von der Gendarmerie werde verlangt, daß sie als nationaler Polizeidienst neutral und einsatzbereit sei, was das Streikverbot oder das Verbot der politischen Betätigung impliziere. Der Bevölkerung müsse die Garantie geboten werden, über einen zweckmäßigen und neutralen Apparat zu verfügen, der ihr jederzeit zu Diensten stehe, damit das ordentliche Funktionieren der Demokratie gewährleistet werde. Die Tatsache, daß die verschiedenen Verwaltungsbehörden die Gendarmerie unter Umständen in Anspruch nehmen könnten, impliziere, daß sie optimal verfügbar und über alle eventuellen politischen Kontroversen erhaben sein solle. In Anbetracht des verfolgten Zwecks — das höhere öffentliche Interesse — und unter Berücksichtigung der marginalen richterlichen Kontrolle meint der Ministerrat, daß die angefochtene Bestimmung in einem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zu diesem Zweck stehe und somit keine Verletzung der Artikel 6 und 6bis der Verfassung in Verbindung mit den von den klagenden Parteien geltend gemachten Vertragsvorschriften beinhalte.

A.4.2.2. Was Artikel 24/9 Absatz 2 und Artikel 24/10 anbelangt, meint der Ministerrat, daß das durch Artikel 20 der Verfassung gewährleistete Vereinigungsrecht — wie allgemein behauptet und angenommen — zwar auch für die Personalangehörigen im öffentlichen Dienst gelte, daß aber die Ausübung dieses Rechtes bestimmten Einschränkungen unterliegen könne, die sich aus dem Gehorsamseid auf die Verfassung und die Gesetze des belgischen Volkes ergäben, sowie aus den Anforderungen des ordentlichen Funktionierens des öffentlichen Dienstes. So habe der Staatsrat in seinem Urteil Nr. 12.989 vom 29. März 1968 darauf hingewiesen, daß die Gendarmen zwar das Recht hätten, sich zu vereinigen, daß aber die Ausübung dieses Rechtes mit den Bedürfnissen des öffentlichen Dienstes vereinbar sein müsse, und zwar insbesondere mit den Aufgaben, die der Gesetzgeber aufgrund von Artikel 120 der Verfassung der Gendarmerie zugeteilt habe. Für die auferlegten Einschränkungen liege eine objektive und angemessene Rechtfertigung vor.

Die Artikel 11.2 EMRK und 22 IPbürgR bestimmten, daß die Ausübung der Vereinigungsfreiheit unter anderem der Polizei gesetzmäßigen Beschränkungen unterworfen werden könne. Die herkömmlichen Voraussetzungen für die eventuelle Einschränkung der Ausübung der Vereinigungsfreiheit gälten also nicht angesichts dieser Personen. Die auferlegten Einschränkungen — einschließlich des Verbotes, sich einer politischen Partei oder Vereinigung anzuschließen — erfüllten die in den Verträgen vorgesehenen Kriterien. Die Einschränkungen seien durch ein Gesetz *sensu lato* auferlegt worden, das Unterscheidungskriterium sei eindeutig objektiv, die Bestimmungen bezweckten die Anwendung der durch die Vertragsbestimmungen erlaubten Ausnahmen für die Polizei, und sie seien dem verfolgten Zweck angemessen. Von der Gendarmerie im allgemeinen und den Gendarmen im besonderen werde tatsächlich verlangt, daß sie als nationaler Polizeidienst neutral und einsatzbereit sind; der Bevölkerung müsse die Garantie geboten werden, über einen zweckmäßigen und neutralen Apparat zu verfügen, der ihr zu jeder Zeit zu Diensten steht, damit das ordentliche Funktionieren der Demokratie gewährleistet wird.

A.4.2.3. Was die gegen Artikel 24/11 vorgebrachten Beschwerden betrifft, weist der Ministerrat darauf hin, daß Artikel 8 1<sup>o</sup> d) des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte keine unmittelbare Wirkung habe, weshalb die Kläger sich nicht darauf berufen könnten. Außerdem verhindere dieser Artikel nicht, daß gesetzliche Maßnahmen zur Einschränkung der Ausübung dieser Rechte unter anderem für die Angehörigen der Polizei ergriffen würden. Auch Artikel 6.4 der Europäischen Sozialcharta habe keine unmittelbare Wirkung. Im Anhang zur Sozialcharta sei übrigens festgelegt worden, daß jeder Mitgliedstaat das Streikrecht regeln könne, vorausgesetzt, daß jede weitere Einschränkung dieses Rechtes aufgrund von Artikel 31 gerechtfertigt werden könne. Einschränkungen des Rechtes könnten durch Gesetz im Hinblick auf den Schutz der Rechte und Freiheiten der Nichtstreikenden, der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder der Volksgesundheit auferlegt werden. Einschränkungen seien also möglich für Richter, Beamte des gehobenen Dienstes, die Polizei und die Armee, und diese Einschränkungen könnten ein Streikverbot beinhalten.

Für das auferlegte Streikverbot liege eine objektive und angemessene Rechtfertigung vor. Das auferlegte Verbot verfolge einen gesetzmäßigen Zweck und sei ihm angemessen, in Anbetracht der spezifischen Aufgaben, die der Gesetzgeber der Gendarmerie in Ausführung von Artikel 120 der Verfassung zugeteilt habe. Auch in einem Krisenzustand, wo andere Notdienste wegen Streikbewegungen und Straßendemonstrationen verzagen, müsse die öffentliche Hand über alle Mittel — einschließlich des Strafinstrumentes — verfügen, um einen wesentlichen Teil der öffentlichen Gewalt zur Durchführung zu bringen. Außerdem gebe es ausreichende und annehmbare Druckmittel, welche im Gewerkschaftsgesetz vom 11. Juli 1978 vorgesehen seien, weshalb ein absolutes Streikverbot nicht gegen die vorgenannten Bestimmungen in Verbindung mit Artikel 6 bis der Verfassung verstoße.

A.4.2.4. Der Ministerrat vertritt schließlich die Auffassung, daß insofern, als Artikel 24/41 in Verbindung mit Artikel 24/11 betrachtet werde, die zu A.4.2.3 vorgebrachte Argumentation Gültigkeit habe. Er weist des weiteren allerdings darauf hin, daß ein Verstoß gegen Artikel 24/11 nicht unbedingt eine Anwendung von Artikel 24/41 impliziere, weil Artikel 24/41 nur im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung einer verwaltungs- oder gerichtspolizeilichen Aufgabe anwendbar sei. Artikel 24/41 sei in Verbindung mit Artikel 24/2 zu betrachten, der die Verhältnisse unter den Personalangehörigen beschreibe. Diese Bestimmung sei aus dem Militärstrafgesetzbuch übernommen worden, weil der Gesetzgeber sie für das wohl einzige, wirklich zweckmäßige Mittel gehalten haben, damit die Behörden unter allen Umständen auf die Mitwirkung der Personalangehörigen rechnen können. Die Bestrafung der Weigerung, einen Befehl auszuführen, sei auf das Wesentliche beschränkt worden, d.h. im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung eines verwaltungs- oder gerichtspolizeilichen Auftrags; außerdem sei keine Untersuchungshaft möglich. Die angefochtene Bestimmung sei in Anbetracht des verfolgten Zwecks — das höhere öffentliche Interesse — und der marginalen Kontrolle durch den Hof diesem Zweck vernünftigerweise nicht unangemessen und verstoße somit nicht gegen die Artikel 6 und 6 bis der Verfassung.

*Erwiderung der klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 438*

A.5.1.1. Die vom Ministerrat erhobene Unzulässigkeitseinrede wegen fehlenden Interesses (A.4.1) sei zurückzuweisen. Die Artikel 15 und 16 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte seien infolge Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 nicht mehr auf das Personal des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie anwendbar, weil die Gendarmerie nicht mehr zu den Streitkräften gehöre, sondern ein Polizeidienst sei. Artikel 28 des angefochtenen Gesetzes beschränke sich darauf, die bisherigen Verhältnisse zu bestätigen. Im Falle der Nichtigerklärung werde davon ausgegangen, daß die angefochtenen Bestimmungen niemals existiert hätten, und seien sie kein Bestandteil des neuen Disziplinarstatuts.

Die vom Ministerrat erhobene Unzulässigkeitseinrede angesichts der Klagegründe, soweit sich diese auf eine unmittelbare Verletzung von Verfassungs- und Vertragsbestimmungen berufen würden, sei ebenfalls zurückzuweisen. Die klagenden Parteien beschränkten sich nämlich darauf, eine Verletzung der Artikel 6 und 6 bis der Verfassung geltend zu machen. Artikel 6 bis bestimme jedoch, daß der Genuß der den Belgiern zuerkannten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung gesichert werden müsse; dazu gehörten auch die sich aus internationalen Vertragsbestimmungen ergebenden Rechte und Freiheiten. Es erübrige sich zudem, die unmittelbare bzw. mittelbare Wirkung des IPbürgR zu erörtern, weil sowohl das Recht der freien Meinungsäußerung als auch die Vereinigungsfreiheit ohnehin durch die Verfassung und die EMRK gewährleistet werde.

A.5.1.2. Was Artikel 24/9 Absatz 1 betrifft, sei deutlich, daß diese Bestimmung keine Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen im Sinne von Artikel 10.2 EMRK vorsehe, sondern ein ausdrückliches und unbedingtes Verbot für alle betroffenen Personalangehörigen, ihre politische Meinung öffentlich zum Ausdruck zu bringen. Außerdem sei festzuhalten, daß nicht eine der sechs nach Artikel 10.2 EMRK erlaubten Zielsetzungen erstrebt werde und das eingesetzte Mittel auf jeden Fall in keinem Verhältnis zum verfolgten Zweck stehe. Ein derart radikales Verbot werde übrigens keinen anderen Beamten, weder anderen Polizeidiensten noch den Angehörigen der Streitkräfte, nicht einmal den Richtern und Staatsanwälten auferlegt.

A.5.1.3. Was Artikel 24/9 Absatz 2 und Artikel 24/10 betrifft, könne angenommen werden, daß Artikel 20 der Verfassung und die Artikel 11.2 EMRK und 22 IPbürgR die Einführung von Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit erlauben würden, doch im vorliegenden Fall handele es sich um ein gänzlich Verbot, das offensichtlich seinen Zweck verfehle und bei dem sicherlich kein Gleichgewicht zwischen dem verfolgten Zweck und dem verwendeten Mittel vorliege. Eine derart radikale Verbotsmaßnahme werde keinen anderen Personalangehörigen im öffentlichen Dienst auferlegt, nicht einmal den Angehörigen der anderen Polizeidienste, der Streitkräfte oder den Richtern und Staatsanwälten. Das Verbot, sich anderen Gewerkschaften als den geeigneten Gendarmeriegewerkschaften anzuschließen, habe zum Zweck dafür zu sorgen, daß sich das Personal nur jenen Gewerkschaften anschließen, auf die die Behörden Druck ausüben könnten, weil sie nur eigene Personalangehörige umfassen würden.

A.5.1.4. Was die Artikel 24/11 und 24/41 betrifft, sei die Frage, ob der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Europäische Sozialcharta unmittelbare Wirkung haben oder nicht, völlig unerheblich. Einerseits zögen diese Vertragswerke auf jeden Fall Verpflichtungen für den vertragschließenden Staat angesichts seiner Bürger nach sich, und andererseits gelte als einzig erhebliches Kriterium die Frage, ob das auferlegte Verbot diskriminierend ist oder nicht. Die angefochtene Bestimmung erlege keine Einschränkungen des Streikrechtes auf, die eventuell vernünftigerweise gerechtfertigt sein könnten, sondern sehe ein radikales Verbot jeglicher Form von Streik vor. Für vergleichbare Polizeidienste gälten nicht solche weitgehenden Einschränkungen. Diese Bestimmungen stünden im Widerspruch zu den Artikeln 6 und 6 bis der Verfassung, weil das Ziel auch auf eine andere, weniger drastische und diskriminierende Art und Weise erreicht werden könne.

*Erwiderung der klagenden Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 487*

A.5.2.1. Die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 487 verwirft aus den gleichen Gründen wie denjenigen, die die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 438 vorgebracht haben (A.5.1.1), die vom Ministerrat aufgrund fehlenden Interesses erhobene Unzulässigkeitseinrede (A.4.1).

A.5.2.2. Die klagende Partei ist der Meinung, die auferlegten Einschränkungen seien nicht unerlässlich und seien allzu weitgehend. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Hofes Nr. 74/92 vom 18. November 1992 sei im vorliegenden Fall zu prüfen, ob die den Gendarmen auferlegten Einschränkungen unerlässlich sind oder nicht, damit sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Der Ministerrat halte diese Einschränkungen für unerlässlich wegen der erforderlichen Verfügbarkeit der Gendarmerie, und zwar « jederzeit und unter allen Umständen ». Das gleiche gelte selbstverständlich für die Armee. Von der Armee werde genauso sehr verlangt, daß sie jederzeit und unter allen Umständen einsatzbereit ist, und die Verfügbarkeit der Armee sei für die Demokratie von gleich wesentlicher Bedeutung. Dennoch seien die den Militärpersonen auferlegten Beschränkungen viel weniger tiefgreifend; ihnen sei es nämlich erlaubt, Mitglied einer von ihnen gewählten

politischen Partei zu werden und sich Gewerkschaftsorganisationen, die als repräsentativ für das Staatspersonal anerkannt sind, anzuschließen. Auch die Eigenart der von der Gendarmerie zu erfüllenden Aufgaben rechtfertigt nicht die beanstandeten Einschränkungen der politischen Grundrechte der Gendarmen. Es handele sich nämlich um die gleichen Aufgaben wie diejenigen, die die Gemeindepolizei zu erfüllen habe. Die eingesetzten Mittel stünden in keinem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum verfolgten Zweck.

- B -

#### *Hinsichtlich der Zulässigkeit*

*Bezüglich des « Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel » und der « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht »*

B.1.1. Gemäß Artikel 2 2° des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof muß die klagende Partei eine natürliche oder juristische Person sein, die ein Interesse aufweist.

Das « Syndicaat voor de Vooruitgang van het Rijkswachtpersoneel » (S.V.R.) und die « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht » (S.F.B.R.) sind faktische Vereinigungen, die jeweils durch die königlichen Erlasse vom 6. Juni 1990 (*Belgisches Staatsblatt* vom 14. Juni 1990) und 22. Juli 1983 (*Belgisches Staatsblatt* vom 6. August 1983) als Berufsverbände im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 16 § 2 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte und als Gewerkschaftsorganisationen im Hinblick auf die Anwendung des Gesetzes vom 11. Juli 1978 zur Regelung der Verhältnisse zwischen den Behörden und den Gewerkschaften des Gendarmeriepersonals des aktiven Kaderns anerkannt worden sind.

B.1.2. Gewerkschaften, die faktische Vereinigungen sind, besitzen im Prinzip nicht die erforderliche Fähigkeit, beim Hof eine Nichtigkeitsklage zu erheben.

Anders verhält es sich, wenn sie in Angelegenheiten auftreten, für welche sie gesetzmäßig als getrennte Rechtsgebilde anerkannt sind, und wenn, während sie gesetzmäßig als solche am Funktionieren des öffentlichen Dienstes beteiligt sind, gerade die Voraussetzungen für ihre Beteiligung an diesem Funktionieren in Frage gestellt werden.

Insofern, als die klagenden Parteien vor dem Hof auftreten, um Bestimmungen für nichtig erklären zu lassen, welche eine Einschränkung ihrer Vorrechte zur Folge haben, sind sie im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 2 2° des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof einer Partei gleichzusetzen.

Die klagenden Parteien weisen die erforderliche Prozeßfähigkeit und das erforderliche Interesse nach, die Nichtigkeitsklärung von Artikel 24/10 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, wie eingefügt durch Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes, zu beantragen, weil sich diese Bestimmung auf die Bedingungen ihrer Anerkennung auswirkt.

#### *Bezüglich der Parteien Naegels, Schonkeren und Van Moerbeke*

B.1.3. Die in den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnisnummern 438 und 487 angefochtenen Bestimmungen beschränken das Recht der freien Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit, das Recht, sich Gewerkschaften anzuschließen, und das Streikrecht der Personalangehörigen des aktiven Kaderns der Gendarmerie. Die in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 zusätzlich angefochtene Bestimmung schränkt die Bewegungsfreiheit gewisser Angehöriger dieses Personals ein.

B.1.4. In ihrer Eigenschaft als Gendarm haben die Kläger das erforderliche Interesse an der Erhebung einer Klage auf Nichtigkeitsklärung von Gesetzesbestimmungen, die das Statut des Personals des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie regeln und somit ihre Situation unmittelbar und ungünstig beeinflussen könnten. Es erübrigt sich demzufolge, zu prüfen, inwieweit die Partei Van Moerbeke das rechtlich erforderliche Interesse in ihrer Eigenschaft als Mitbegründer und Landessekretär einer anerkannten Berufsvereinigung und Gewerkschaftsorganisation oder in ihrer Eigenschaft als Gewerkschaftsvertreter aufweist.

B.1.5. Der Standpunkt des Ministerrates, dem zufolge die klagenden Parteien kein Interesse an der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Bestimmungen hätten, weil diese nur dasjenige übernehmen würden, was bereits im Gesetz vom 14. Januar 1975 festgelegt worden sei, und weil im Falle der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Bestimmungen die bisherigen Bestimmungen wieder in Kraft treten würden, entbehrt jeglicher Grundlage.

Der nicht angefochtene Artikel 28 4° des Gesetzes vom 24. Juli 1992 bestimmt nämlich, daß unter Vorbehalt von Artikel 27 § 2 1° das Gesetz vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte in der durch die Gesetze vom 8. Juni 1978, 22. Dezember 1989 und 28. Dezember 1990 jeweils abgeänderten Fassung nicht mehr auf die Personalangehörigen der Gendarmerie anwendbar ist.

#### *Zur Hauptsache*

##### *Hinsichtlich Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Juli 1992*

B.2.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 sind der Ansicht, daß Artikel 22 § 3 2°, 3° und 4° des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, eingefügt durch Artikel 4 des angefochtenen Gesetzes, die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletze, indem für den somit eingeführten Behandlungsunterschied zwischen dem Personal des aktiven Korps der Gendarmerie einerseits und den übrigen Personalangehörigen im öffentlichen Dienst und dem Personal im privaten Sektor andererseits keine objektive und angemessene Rechtfertigung vorliege, weil unvergütete Dienstleistungen und zusätzliche Lasten unter Mißachtung nationaler und internationaler Rechtsvorschriften auferlegt würden.

B.2.2. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit es für das Unterscheidungskriterium eine objektive und vernünftige Rechtfertigung gibt. Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der fraglichen Grundsätze zu beurteilen; der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum verfolgten Zweck stehen.

B.2.3. Bei der Prüfung der zu beurteilenden Rechtsnormen auf deren eventuell diskriminierende Beschaffenheit hin kann der Hof die angestellten Vergleiche zwischen dem Zustand des Personals des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie und dem Zustand der « übrigen Personalangehörigen im öffentlichen Dienst und des Personals im privaten Sektor » nur insofern berücksichtigen, als die Ämter und Aufgaben der letztgenannten mit denjenigen des besagten Gendarmeriepersonals vergleichbar sind. Der Hof beschränkt seine Prüfung somit auf den Zustand des Personals des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie im Vergleich zum Personal anderer Polizeidienste.

B.2.4. Die Einschränkungen, die infolge der angefochtenen Bestimmung gewissen Personalangehörigen des aktiven Kaderns des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie auferlegt werden können, reichen in bestimmten Punkten weiter als die Einschränkungen, die der Gemeinderat in Anwendung von Artikel 225 des neuen Gemeindegesetzes den Angehörigen der Gemeindepolizei auferlegen kann. Dies gilt insbesondere angesichts der Verpflichtung, die darin besteht, daß bestimmte Personalangehörige während bestimmter Perioden erreichbar und verfügbar sein müssen und während bestimmter Perioden außerhalb ihrer normalen Arbeitsstunden nur beschränkt unterwegs sein dürfen.



B.2.5. Laut den Vorarbeiten bezweckt das Gesetz vom 24. Juli 1992 hauptsächlich, im Rahmen der Entmilitarisierung der Gendarmerie ein eigenes Disziplinarstatut vorzusehen, das demjenigen der anderen Polizeidienste näherkommt; allerdings unter Beibehaltung jener Aspekte des bisherigen hierarchischen Systems, die für das ordentliche Funktionieren eines zweckmäßigen nationalen Polizeidienstes unerlässlich sind. Obwohl auf den Charakter eines militärischen Disziplinarstatuts zugunsten eines demjenigen der übrigen Polizeidienste weitgehend entsprechenden Statuts verzichtet wird, sind darin immerhin bestimmte Dienstbarkeiten vorgesehen, die für einen nationalen Polizeidienst, dessen Einsatzbereitschaft besondere Verpflichtungen nach sich zieht, von wesentlicher Bedeutung sind (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1428/1, SS. 1 und 3). Die angefochtene Bestimmung hat insbesondere zum Zweck, die optimale Einsatzbereitschaft der Gendarmerie und somit bestimmter Angehöriger ihres Personals zu gewährleisten, indem für gewisse Einschränkungen ihrer Bewegungs- oder Niederlassungsfreiheit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen wird (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1428/1, S. 7). In Anbetracht der besonderen Aufgabe der Gendarmerie, als nationaler Polizeidienst jederzeit einsatzbereit zu sein und den Aufrufen seitens der Bevölkerung und der Behörden innerhalb einer angemessenen Zeit und unter allen Umständen Folge leisten zu können, sind die besagten Einschränkungen nicht unangemessen.

B.2.6. Die klagenden Parteien machen allerdings des weiteren geltend, daß die angefochtenen Bestimmungen die Unentgeltlichkeit solcher Leistungen und Lasten implizieren würden und dadurch bestimmten internationalen Vorschriften auf diskriminierende Weise Abbruch täten. Dieser Auffassung ist jedoch nicht beizupflichten. Aus den angefochtenen Bestimmungen geht weder unmittelbar noch mittelbar die Unentgeltlichkeit dieser Leistungen und Lasten hervor.

Die Beschwerde kann somit nicht angenommen werden.

*Hinsichtlich Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992*

B.3.1. Die klagenden Parteien sind der Ansicht, daß die Artikel 24/9, 24/10 und 24/11 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kaders des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellungen des Personals des aktiven Kaders der Gendarmerie, gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstoßen würden, indem diese Bestimmungen gewissen durch die Verfassung und durch internationale Vertragswerke gewährleisteten Rechten und Freiheiten in diskriminierender Weise Abbruch täten, insbesondere dem Recht der freien Meinungsäußerung, dem Recht der Vereinigungsfreiheit, dem Recht der Gewerkschaftsfreiheit und dem Streikrecht. Die klagenden Parteien in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 438 sind der Ansicht, daß dies auch bei Artikel 24/41 der Fall sei.

B.3.2. Die Artikel 6 und 6bis haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots gelten angesichts aller den Belgiern zuerkannten Rechte und Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Vertragsbestimmungen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind, durch einen Genehmigungsakt in der innerstaatlichen Rechtsordnung anwendbar gemacht wurden und unmittelbare Wirkung haben.

*In bezug auf Artikel 24/9 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973*

B.3.3. Artikel 24/9 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kaders des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992, umfaßt zwei Absätze.

Absatz 1 bestimmt, daß die Angehörigen des besagten Personals « unter allen Umständen darauf verzichten (müssen), ihre politische Überzeugung öffentlich zum Ausdruck zu bringen und sich politisch zu betätigen ».

Laut Absatz 2 ist es ihnen untersagt, « sich politischen Parteien sowie Bewegungen, Gruppierungen, Organisationen oder Vereinigungen, die politische Zwecke verfolgen, anzuschließen oder daran mitzuwirken ».

Aus der Analyse dieser beiden Bestimmungen geht hervor, daß erstere sich auf alle politischen Stellungen und Betätigungen, welche an sich einen ausgesprochen öffentlichen Charakter haben, bezieht; letztere bezieht sich dagegen auf Handlungen, die nicht unbedingt einen öffentlichen Charakter haben, wie etwa den bloßen Beitritt zu einer politischen Partei.

Beide Bestimmungen erlegen den betroffenen Personalangehörigen weitgehende Einschränkungen auf, namentlich im Bereich der freien Meinungsäußerung und der Vereinigungsfreiheit.

B.3.4. Die Artikel 14 und 20 der Verfassung verhindern nicht, daß Beamten Einschränkungen auferlegt werden können, welche sich auf die freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit beziehen; gleichwohl müssen solche Einschränkungen den Erfordernissen der Artikel 10.2 und 11.2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Artikel 19.3 und 22.2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte entsprechen.

B.3.5. Gemäß Artikel 10.2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten kann das Recht der freien Meinungsäußerung bestimmten Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft unter anderem im Interesse der Aufrechterhaltung der Ordnung unentbehrlich sind.

Damit das Funktionieren der Institutionen, die für den demokratischen Rechtsstaat lebenswichtig sind, und die Rechte der Bürger gewährleistet werden, kann es notwendig sein, das Recht der freien Meinungsäußerung bestimmten Einschränkungen zu unterwerfen, insbesondere zur Sicherung der Beachtung des Rechts und der Aufrechterhaltung der Ordnung.

Die Bestimmung, die vorschreibt, daß die Personalangehörigen des aktiven Kaders des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie « unter allen Umständen darauf verzichten (müssen), ihre politische Überzeugung öffentlich zum Ausdruck zu bringen und sich politisch zu betätigen », steht — wie zu B.3.3 ausgelegt — nicht in einem offensichtlich unangemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel, das darin besteht, einen zweckmäßigen Polizeidienst zu gewährleisten, dessen Unparteilichkeit unbestreitbar ist und der den Behörden und den Bürgern zu Diensten steht, um das ordentliche Funktionieren der Demokratie aufrechter zu erhalten.

B.3.6. Gemäß Artikel 11.2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten kann die Ausübung des Rechtes der friedlichen Versammlung und Vereinigung für Mitglieder der Polizei gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden. Gemäß Artikel 22.2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte können Angehörigen der Polizei gesetzliche Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit auferlegt werden.

Die vorgenannten Bestimmungen erlauben nicht, daß dem Wesen des Vereinigungsrechtes Abbruch getan wird. Aus dem entsprechenden Wortlaut geht hervor, daß nur die Ausübung des Vereinigungsrechtes für Angehörige der Polizeidienste eingeschränkt werden kann, und außerdem nur insofern, als solche Einschränkungen dem Kriterium der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft entsprechen, nachdem dieses Kriterium den besagten Verträgen im allgemeinen zugrunde liegt.

Die Bestimmung, der zufolge es den Personalangehörigen des aktiven Kaders des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie untersagt ist, sich politischen Parteien sowie Bewegungen, Gruppierungen, Organisationen oder Vereinigungen, die politische Zwecke verfolgen, anzuschließen oder daran mitzuwirken, ist laut den Vorarbeiten



notwendig, um zu gewährleisten, daß die Gendarmerie als nationaler Polizeidienst neutral und einsatzbereit ist (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode, 1991-1992, Nr. 333/2, S. 3). Das vom Gesetzgeber eingeführte Verbot ist in der zu B.3.3 vermittelten Auslegung wegen seiner Allgemeinheit diesem Zweck offensichtlich unangemessen, weil die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder einer Bewegung oder Organisation, die politische Ziele verfolgt, oder andere Formen nichtöffentlicher Mitwirkung nicht so beschaffen sind, daß sie die Neutralität des Korps gefährden können oder dessen Einsatzbereitschaft im Wege stehen.

*In bezug auf Artikel 24/10 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973*

B.3.7. Artikel 24/10 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, wie eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992, bestimmt, daß die Angehörigen des Personals sich nur jenen Berufsverbänden anschließen dürfen, deren Satzung den in Artikel 12 <sup>1° bis 5°</sup> des Gesetzes vom 11. Juli 1978 festgelegten Bedingungen entspricht, die ausschließlich Angehörige des Personals im aktiven Dienst oder in den Ruhestand versetzte Personalangehörige erfassen und deren Satzung ausdrücklich bestimmt, daß die Verwaltungsratsmitglieder mehrheitlich Personalangehörige der aktiven Kader im effektiven Dienst sind.

Artikel 12 <sup>1° bis 5°</sup> des Gesetzes vom 11. Juli 1978 erwähnt folgende Bedingungen:

1° Sie müssen die Interessen aller Kategorien des Gendarmeriepersonals, auf die das Gesetz Anwendung findet, vertreten.

2° Sie müssen landesweit tätig sein.

3° Ihre Zielsetzungen dürfen das Funktionieren der Gendarmerie nicht beeinträchtigen.

4° Sie dürfen mit einer anderen Gewerkschaftsorganisation, die die in Artikel 16 § 2 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 über die Disziplinarordnung der Streitkräfte festgelegten Bedingungen nicht erfüllt, weder föderiert noch in irgendeiner anderen Form verbunden sein.

5° Sie müssen sich beim Verteidigungsminister melden, indem sie per Einschreiben eine Abschrift ihrer Satzung sowie des Verzeichnisses ihrer verantwortlichen Leiter übermitteln.

B.3.8. Artikel 11.2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 22.2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte erlauben die Einführung gesetzlicher Einschränkungen der Ausübung des Vereinigungsrechtes, einschließlich des Rechtes, Gewerkschaften zu bilden und sich ihnen zur Wahrung der eigenen Interessen anzuschließen, für Mitglieder von Polizeidiensten. Eine ähnliche Tragweite haben Artikel 8.2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Artikel 5 der Europäischen Sozialcharta. Auch Artikel 20 der Verfassung verhindert nicht, daß die Ausübung des Rechtes, Gewerkschaften zu bilden und sich ihnen anzuschließen, für Beamte im allgemeinen und für Personalangehörige des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie im besonderen eingeschränkt wird, und zwar aufgrund der Erfordernisse des ordentlichen Funktionierens des öffentlichen Dienstes. Solche Einschränkungen sind jedoch nur insofern zulässig, als sie in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich sind.

Einerseits sind die in Artikel 12 <sup>1°</sup>, <sup>2°</sup>, <sup>3°</sup> und <sup>5°</sup> des Gesetzes vom 11. Juli 1978 erwähnten Anerkennungsbedingungen sowie das in Artikel 24/10 erwähnte Erfordernis, wonach die Berufsverbände nur im aktiven Dienst befindliche oder in den Ruhestand versetzte Personalangehörige der Gendarmerie erfassen dürfen und der Verwaltungsrat sich mehrheitlich aus Personalangehörigen der aktiven Kader im effektiven Dienst zusammensetzen muß, keine Einschränkungen, die als den Erfordernissen des ordentlichen Funktionierens des öffentlichen Dienstes — im vorliegenden Fall des Gendarmeriekorps — offensichtlich unangemessen zu betrachten wären. Diese Bestimmungen zielen nämlich darauf ab, ein Minimum an Repräsentativität in den Berufsverbänden zu gewährleisten und eine etwaige Beeinträchtigung des Funktionierens der Gendarmerie zu verhindern.

Andererseits ist die Vorschrift von Artikel 12 <sup>4°</sup> genausowenig als den Erfordernissen des ordentlichen Funktionierens des Gendarmeriekorps — neutraler öffentlicher Dienst schlechthin — offensichtlich unangemessen zu betrachten, weil diese Bestimmung zu verhindern bezweckt, daß die anerkannten Gendarmeriegewerkschaften, die den Kriterien in bezug auf Repräsentativität und Loyalität entsprechen, sich fachübergreifenden Organisationen anschließen würden, die diesen Kriterien nicht gerecht werden. Dies entzieht ihnen aber nicht das Recht, Dachorganisationen anerkannter Gendarmeriegewerkschaften zu bilden.

B.3.9. Aus dem Vorstehenden geht hervor, daß Artikel 24/10 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 nicht gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstößt.

*In bezug auf Artikel 24/11 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973*

B.3.10. Artikel 24/11 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, wie eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992, bestimmt, daß den Angehörigen dieses Personals jede Form von Streik untersagt ist.

B.3.11. Laut den Vorarbeiten hat diese Bestimmung zusammen mit Artikel 24/41 zum Zweck, zu gewährleisten, daß die Gendarmerie und somit ihr Personal stets einsatzbereit sind. In Krisensituationen, wo andere Notdienste wegen Streikbewegungen oder Straßendemonstrationen verzagen, müssen die Behörden über alle Mittel verfügen, damit ein wesentlicher Teil der öffentlichen Gewalt, und zwar die Gendarmerie, eingesetzt werden kann (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1428/1, S. 26); *Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 333/2, S. 3).

B.3.12. Gemäß Artikel 8.1 d) in Verbindung mit Artikel 2.1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat Belgien sich dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen, darunter das Streikrecht, « soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird ». Artikel 8.2 erlaubt allerdings das Ergreifen gesetzlicher Maßnahmen zur Einschränkung der Ausübung dieses Rechtes, unter anderem für Angehörige der Polizei.

Gemäß Artikel 6 der Europäischen Sozialcharta hat Belgien sich im Hinblick auf die wirksame Ausübung des Rechtes auf Kollektivverhandlungen dazu verpflichtet, das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten zu gewährleisten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen. Gemäß Artikel 31 der Sozialcharta dürfen die in Teil II der Sozialcharta festgelegten Rechte und Grundsätze, darunter das Streikrecht, abgesehen von den in Teil II genannten Fällen, Einschränkungen unterliegen, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer oder zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit und der Sittlichkeit notwendig sind.

Die zu B.3.11 genannten Gründe sind so beschaffen, daß sie den Behandlungsunterschied zwischen den Angehörigen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie und denjenigen der übrigen Polizeidienste rechtfertigen; das Streikverbot entspricht diesbezüglich der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft, die Rechte und Freiheiten anderer und die öffentliche Ordnung zu schützen. Übrigens sind in der Gesetzgebung andere Vorkehrungen getroffen worden, damit die Gendarmeriegewerkschaften die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder wahren können.

*In bezug auf Artikel 24/41 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973*

B.3.13. Artikel 24/41 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973, wie eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992, bestimmt, daß der Personalangehörige, der bei der Vorbereitung oder Durchführung eines verwaltungs- oder gerichtspolizeilichen Auftrags sich weigert, den Befehlen seines Vorgesetzten zu gehorchen oder es vorsätzlich unterläßt, sie auszuführen, mit einer Haftstrafe von einem Monat bis sechs Monaten und mit einer Geldstrafe von 26 Franken bis 500 Franken bzw. mit nur einer von diesen Strafen belegt wird.

B.3.14. Laut den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung hätte der Verlust der militärischen Beschaffenheit zur Folge, daß das Gendarmeriepersonal nicht mehr dem Gesetz vom 27. Mai 1870, welches das Militärstrafgesetzbuch enthält, unterworfen ist, und somit genauso wenig den Bestimmungen dieses Gesetzbuches, die wesentlich darauf abzielen, die Einsatzbereitschaft der Streitkräfte und deren Angehöriger zu gewährleisten, insbesondere hinsichtlich der Befehlsweigerung und Desertion: « Als echtes Damoklesschwert, das über dem Haupt der Militärperson schwebt und das niemand zu benutzen gedenkt, sind die Bestimmungen bezüglich der Befehlsweigerung und Desertion die einzig wirklich zweckmäßigen Mittel, die es den Behörden ermöglichen, sich unter allen Umständen auf die Mitwirkung der Streitkräfte zu verlassen. Daß sie nur äußerst selten auf einen Personalangehörigen der Gendarmerie angewandt worden sind, läßt sich wahrscheinlich dadurch erklären, daß dieses Korps ausschließlich aus stark motiviertem Berufspersonal besteht. Immerhin bleibt festzuhalten, daß in Krisensituationen, wo andere Notdienste wegen Streikbewegungen oder Straßendemonstrationen verzagen, die Behörden über alle Mittel — einschließlich des strafrechtlichen Instrumentes — verfügen müssen, um diesen wesentlichen Teil der öffentlichen Gewalt, der die Gendarmerie ist, einzusetzen » (Parl. Dok., Senat, 1990-1991, Nr. 1428/1, SS. 25-26).

Dieser Grund hat den Gesetzgeber dazu veranlaßt, diese Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, wobei allerdings eine wesentlich geringere Strafe als im Militärstrafgesetzbuch vorgesehen ist und weder zwischen Offizieren und Unteroffizieren noch zwischen Friedens- und Kriegszeiten unterschieden wird (ebenda, S. 26).

B.3.15 Die spezifische Aufgabe, die die Gendarmerie als nationaler Polizeidienst zu erfüllen hat, und insbesondere die Notwendigkeit, den Dienst unter allen Umständen zu sichern, damit die öffentliche Ordnung aufrechterhalten und das ordentliche Funktionieren der Institutionen des demokratischen Rechtsstaates gewährleistet wird, seien so beschaffen, daß dadurch die angefochtene Bestimmung, die nicht für die anderen Polizeidienste gilt, auf angemessene Weise gerechtfertigt wird. Die vom Gesetzgeber eingesetzten Mittel können vernünftigerweise nicht als dem von ihm verfolgten Zweck unangemessen betrachtet werden, zumal sich der entsprechende Anwendungsbereich lediglich auf die Vorbereitung und Durchführung verwaltungs- und gerichtspolizeilicher Aufträge beschränkt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt Artikel 24/9 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des aktiven Kadets des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, wie eingefügt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Rechtsstellungen des Personals des aktiven Kadets der Gendarmerie, für nichtig;

weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 8. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Juli 1993.

Der Kanzler,  
L. Potoms.

Der Vorsitzende,  
F. Debaedts.

## MINISTERE DE LA JUSTICE

F. 93 — 1856

[S-C — 9688]

16 JUNI 1993. — Loi relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977, additionnels à ces Conventions

BAUDOUIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

## CHAPITRE Ier. — Des infractions graves

Article 1er. Constituent des crimes de droit international et sont réprimés conformément aux dispositions de la présente loi, les infractions graves énumérées ci-après, portant atteinte, par action ou omission, aux personnes et aux biens protégés par les Conventions signées à Genève le 12 août 1949 et approuvées par la loi du 3 septembre 1952 et par les Protocoles I et II additionnels à ces Conventions, adoptés à Genève le 8 juin 1977 et approuvés par la loi du 16 avril 1986, sans préjudice des dispositions pénales applicables aux autres infractions aux conventions visées par la présente loi et sans préjudice des dispositions pénales applicables aux infractions commises par négligence :

1° l'homicide intentionnel;

2° la torture ou les autres traitements inhumains, y compris les expériences biologiques;

(1) Voir note à la page suivante.

## MINISTERIE VAN JUSTITIE

N. 93 — 1856

[S-C — 9688]

16 JUNI 1993. — Wet betreffende de bestraffing van de ernstige inbreuken op de Internationale Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en op de Aanvullende Protocolen I en II bij die Verdragen, van 8 juni 1977

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

## HOOFDSTUK I. — Ernstige inbreuken

Artikel 1. De hierna omschreven ernstige misdrijven welke door handelingen of nalatigheden schade toebrengen aan personen en goederen die beschermd zijn door de Verdragen, ondertekend te Genève op 12 augustus 1949 en goedgekeurd bij de wet van 3 september 1952, en door het Eerste en het Tweede Aanvullende Protocol bij die Verdragen, aangenomen te Genève op 8 juni 1977 en goedgekeurd bij de wet van 16 april 1986, zijn internationaal-rechtelijke misdaden en worden overeenkomstig de bepalingen van deze wet bestraft, onverminderd de strafbepalingen die van toepassing zijn op de andere overtredingen van de in deze wet bedoelde overeenkomsten en onverminderd de strafbepalingen die van toepassing zijn op de uit nalatigheid gepleegde misdrijven :

1° de opzettelijke doodslag;

2° het martelen of andere onmenselijke behandeling, met inbegrip van biologische proefnemingen;

(1) Zie noot op de volgende bladzijde.