

Numéros du rôle : 438-487

Arrêt n° 62/93
du 15 juillet 1993

A R R E T

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^o, 3^o et 4^o, 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 62 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 en 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 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 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 décem-

bre 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 un 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°, 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 1er 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 échet 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 1993) 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 règlent 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^o, non attaqué, de la loi du 24 juillet 1992 dispose en effet que, sous réserve de l'article 27, § 2, 1^o, 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^o, 3^o et 4^o, 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° 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° 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 19.3 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 16, § 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,

Le président,

L. Potoms

F. Debaedts