

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 102.952 van 28 januari 2002
in de zaak A. 75.146/IX-7.**

In zake : James VAN DEN BUSSCHE,
die woonplaats kiest bij
advocaat T. VERMEIRE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keverslaan 11

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken.
die woonplaats kiest bij
de Federale politie Algemeen Commando DGP/DPS,
Fritz Toussaintstraat 47,
1050 BRUSSEL.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat James VAN DEN BUSSCHE op
30 juli 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van :

- de beslissing van 16 juni 1997 van de commandant van de rijkswacht om hem aan
te manen zijn ontslag aan te bieden in de VZW Studiecentrum H. COVELIERS,
- de beslissing van 3 juli 1997 waarbij de commandant van de rijkswacht zijn
standpunt, ingenomen op 16 juni 1997, behoudt,
- de beslissing van 17 juni 1997 van de commandant van de rijkswachtgroep
Antwerpen waarbij hij aangemaand wordt onmiddellijk zijn ontslag in de
genoemde VZW te geven;

Gelet op het arrest nr. 70.404 van 18 december 1997 waarbij de
vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt
verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur R. AERTGEERTS;

Gelet op de beschikking van 9 november 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 26 november 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 december 2001;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. POLET die, loco advocaat Th. VERMEIRE verschijnt voor verzoeker, en van adviseur E. VAN ROSSEM, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur R. AERTGEERTS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Verzoeker James VAN DEN BUSSCHE is in dienst van de rijkswacht sinds 5 september 1972. Hij bekleedt de graad van kapitein-commandant en is sinds 3 februari 1997 gemuteerd naar de functie van adjunct-officier van het commando van de groep Antwerpen.

1.2. Op 17 april 1997 worden in de bijlage bij het Belgisch Staatsblad de statuten bekendgemaakt van een VZW "Studiecentrum H. COVELIERS" die tot maatschappelijk doel heeft "Hugo COVELIERS materieel en moreel bij te staan in zijn politieke en maatschappelijke activiteiten". Verzoeker is medeoprichter van de vereniging. In de statuten wordt als zijn beroep "rijkswachtofficier" vermeld.

1.3. Op 15 mei 1997 wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een vraag gesteld over de aanvaardbaarheid van een dergelijk politiek engagement door een rijkswachter en, a fortiori, een rijkswachtofficier.

1.4. Op 16 juni 1997 licht de commandant van de rijkswacht de commandant van de rijkswachtgroep Antwerpen in over dat gebeuren. Hij stelt dat verzoeker "deel uitmaakt van een beweging met politieke oogmerken", dat het "openlijk uiting geven van het verlenen van medewerking aan een beweging met politieke oogmerken een inbreuk (vormt) op artikel 24/9 (van de wet van 27 december 1973)" en vraagt om de volgende actie : "Dringend de zaak op tuchtgebied laten onderzoeken en mij op de hoogte stellen van het resultaat hiervan. Betrokkene aanmanen zijn ontslag aan te bieden in bedoelde VZW".

Deze beslissing vormt het eerste voorwerp van het beroep.

1.5. Op 17 juni 1997 schrijft de commandant van de groep Antwerpen aan verzoeker :

"Gevolg aan de nota (...) blijkt dat U openlijk uiting geeft aan het verlenen van een medewerking aan een beweging met politieke oogmerken, hetgeen een inbreuk uitmaakt op art. 24/9 van de wet van 27 december 1973.

Onverminderd de eventuele gevolgen op tuchtgebied maan ik U aan ONMIDDELLIJK uw ontslag aan te bieden in de v.z.w. 'Studiecentrum Hugo COVELIERS' (...)".

Deze beslissing vormt het derde voorwerp van het beroep.

1.6. Op 19 juni 1997 maakt verzoeker een uitvoerig verweerschrift over aan de commandant van de groep Antwerpen. Hij wijst erop dat de bekendmaking van een lidmaatschap van een VZW -die in het kader van de oprichting van een vereniging trouwens door de wet is voorgeschreven- geen "uitgesproken openbaar karakter" heeft, dat ambtenaren ook genieten van de vrijheid van vereniging, dat het doel van de vereniging die hij mede heeft opgericht het verlenen van bijstand aan H. COVELIERS betreft zonder dat daar politieke actie wordt gevoerd, maar dat hij toch "de aanmaning van de commandant van de rijkswacht onmiddellijk (heeft) uitgevoerd".

Daaraan gevolg gevend, antwoordt de commandant van de rijkswacht op 3 juli 1997 dat hij op zijn standpunt blijft. Hij voegt er wel aan toe dat, rekening houdend met het ingediende ontslag uit de betrokken VZW, er tegen verzoeker geen tuchtonderzoek opgestart moet worden.

De in dat antwoord vervatte bevestiging van de aanmaning om ontslag te nemen vormt het tweede voorwerp van het beroep.

2.1. Overwegende dat de Raad van State in het arrest nr. 70.404 van 18 december 1997 waarbij de vordering tot schorsing van de hier bestreden beslissing is verworpen, een bespreking heeft gewijd (overweging 2.2.1. tot 2.2.4) aan de excepties van onontvankelijkheid die de verwerende partij in haar nota met opmerkingen had aangevoerd; dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord die excepties gewoon herhaalt; dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog benadrukt dat het eerste bestreden besluit wel degelijk rechtsgevolgen heeft gehad aangezien het, onder bedreiging van een tuchtvervolging, een bevel inhield dat de ondergeschikten van de commandant geen keuze liet over de te nemen beslissing;

2.2. Overwegende dat verzoeker zijn middelen beperkt tot de interne wettigheid van het hem gegeven bevel om ontslag te nemen; dat het bevel van de commandant van de groep Antwerpen niets toevoegt aan de van de commandant van de rijkswacht uitgaande opdracht; dat, gegeven de aangevoerde middelen, het voor verzoeker geen verschil uitmaakt of, tezamen met het besluit van zijn groepscommandant, ook het eerste bestreden besluit wordt vernietigd; dat om die reden de redengeving die in het arrest nr. 70.404 is vermeld, bijgevalen kan worden;

Overwegende aldus dat het annulatieberoep ontvankelijk ingesteld is tegen de aan verzoeker opgelegde verplichting om ontslag te nemen uit de VZW Studiecentrum H. COVELIERS;

3.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede middel aanvoert dat het hem gegeven bevel (eerste onderdeel) het gezag van gewijsde miskent van het arrest nr. 62/93 van 15 juli 1993 van het Arbitragehof en de artikelen 23/3, lid 2, 24/8 en 24/9 van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht schendt, dat het (tweede onderdeel) strijdig is met de artikelen 19, 22, 25, 26 en 27 van de Grondwet en met de artikelen 8, 10

en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en dat het (derde onderdeel) strijdig is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, samen gelezen met de in het tweede onderdeel vermelde bepalingen; dat hij eerst in een algemeen betoog stelt dat grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen de vrijheid van meningsuiting, van vergadering en van vereniging waarborgen, dat die vrijheden alleen door de wetgever onder bepaalde voorwaarden in hun uitoefening kunnen worden beperkt, dat het Arbitragehof met zijn arrest 62/93 van 15 juli 1993 het tweede lid van artikel 24/9 van de wet van 27 december 1973 -dat aan de rijkswachters verbodt om lid te zijn van politieke verenigingen- vernietigd heeft en dat de personeelsleden van de rijkswacht in beginsel dezelfde rechten genieten als de andere burgers (artikel 24/8) en er ook toe gehouden zijn (krachtens artikel 24/3, lid 2, 5°) de rechten van de mens te eerbiedigen;

Overwegende dat verzoeker het eerste onderdeel van het middel als volgt toelicht: de verwerende partij is er van uitgegaan dat hij de verplichting heeft om de publicatie van zijn naam in het Belgisch Staatsblad te vermijden teneinde aldus niet "openlijke uiting" te geven aan zijn actief en passief lidmaatschap van een VZW; nochtans zijn het oprichten van een VZW, het opnemen van een beheersmandaat of het lidmaatschap ervan geen handelingen die op zich een openbaar karakter hebben zoals artikel 24/9, eerste lid, van de wet van 27 december 1973 dat bedoelt en is die bepaling dus niet van toepassing op het openbaar worden van de medewerking aan een VZW die verband houdt met de wettelijke verplichting om de statuten in het Staatsblad bekend te maken; mogelijk had de activiteit van verzoeker ondergebracht kunnen worden onder artikel 24/9, lid 2, maar die bepaling is door het Arbitragehof vernietigd; er is dus een schending van het gezag van gewijsde van het arrest van het Arbitragehof en een schending van de bepalingen uit de wet van 27 december 1973 die aan verzoeker de uitoefening garanderen van zijn rechten en vrijheden;

Overwegende dat verzoeker het tweede en derde onderdeel van het middel als volgt toelicht: de inmenging van het openbaar gezag in de uitoefening van de persoonlijke vrijheden van de burgers is beperkt en kan enkel door de wetgever gebeuren; er bestaat geen wettelijke beperking van het recht om bij een VZW aan te sluiten of aan een VZW mee te werken; daarenboven heeft het Arbitragehof erop gewezen dat algemene beperkingen aan het recht om lid te worden van een politieke vereniging onredelijk zijn omdat zij niet in verhouding staan tot de vereisten van

neutraliteit en de beschikbaarheid van het korps; sinds het arrest nr. 62/93 bestaan er geen specifieke beperkingen meer voor activiteiten die op zich geen openbaar karakter hebben en geniet verzoeker dezelfde rechten als de andere burgers; dienvolgens wordt hem met schending van het gelijkheidsbeginsel belet om fundamentele rechten uit te oefenen;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop het volgende antwoord geeft: in een overheidsdienst moet de uitoefening van de grondwettelijke en internationaalrechtelijke rechten en vrijheden verenigbaar blijven met de doeltreffende werking van de dienst; het Arbitragehof heeft duidelijk gesteld dat het verbieden van politieke stellingnamen en activiteiten die "op zich een uitgesproken openbaar karakter hebben" (artikel 24/9, lid 1) niet in wanverhouding staat met de zorg om een efficiënte politiedienst, waarvan de onpartijdigheid onbetwistbaar is, te waarborgen terwijl, algemeen genomen, handelingen die "niet noodzakelijk een openbaar karakter hebben" (artikel 24/9, lid 2) niet van die aard zijn dat zij de neutraliteit van het korps in het geding brengen of de beschikbaarheid van het korps in de weg staan; verzoeker mag aldus lid zijn van een VZW die tot doel heeft iemand bij te staan in zijn politieke en maatschappelijke activiteiten, maar artikel 24/9, zoals zij nu bestaat, laat niet toe dat hij in die VZW als beheerder optreedt, want de aanwijzing van de beheerders moet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt worden en dat is een "openlijk uiting geven aan zijn politieke overtuiging"; met andere woorden, de rijkswachters mogen actief zijn in een VZW die iemand bijstaat in zijn politieke activiteiten, maar "ze moeten vermijden daar ruchtbaarheid aan te geven"; zij heeft verzoeker ook aldus behandeld: zij heeft hem, omdat was bekend geraakt dat hij als stichtend lid van een vereniging was opgetreden, aangemaand ontslag te nemen, zonder zijn rechten voort nog te beknotten;

3.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord wijst op het onderscheid tussen het stichten van een VZW of het toetreden tot de beheerraad, dat betrekking heeft op een eenmalig feit en het lidmaatschap van de VZW -of van de beheerraad-, dat een voortdurend gebeuren is; dat hij stelt dat, voor de toepassing van artikel 24/9, eerst moet uitgemaakt worden of de overheid iemand kan verbieden lid te worden van een VZW, dat het Arbitragehof daarop negatief geantwoord heeft -zonder daarbij een onderscheid te maken tussen stichtende leden, gewone leden en leden van de beheerraad- zodat het hem opgelegde verbod om lid te blijven van de VZW ongrondwettig is en dat op dat vlak het door de overheid aangevoerde motief -dat de bekendmaking van zijn lidmaatschap in het Staatsblad

een openlijke uiting is van zijn overtuiging- irrelevant is; dat hij ook nog stelt dat het de overheid niet toegelaten is om, naar aanleiding van een fout begaan bij de uitoefening van een grondrecht -een VZW stichten- het grondrecht zelf te beknotten door hem het lidmaatschap van de VZW te verbieden; dat hij besluit dat noch het oprichten van een VZW, noch het opnemen van een beheersfunctie, noch het lidmaatschap ervan handelingen zijn die een openbaar karakter hebben zoals dat door artikel 24/9 is bedoeld;

Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie nog stelt dat de vermelding van zijn hoedanigheid bij de -verplicht gestelde- bekendmaking van de statuten “uiteraard geen uitgesproken openbaar karakter heeft” terwijl hij zich ook afvraagt of het lidmaatschap van de VZW die hij mede heeft gesticht wel gezien kan worden als het “openlijk uiting geven aan zijn politieke overtuiging”;

3.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie argumenteert dat, in specifieke gevallen, teneinde het overheidsapparaat zinvol te laten functioneren, een ambtenaar de plichten van zijn statuut of de beperking van zijn rechten als een last van zijn ambt moet aanvaarden, dat in die zin een rijkswachter het recht heeft om zich te verenigen maar dat hij ook de verplichting heeft om elk gedrag te vermijden dat de waardigheid van het ambt in het gedrang kan brengen en dat in dat kader beperkingen opgelegd kunnen worden; dat zij tenslotte stelt dat verzoeker niet verplicht geworden is om ontslag te nemen, maar dat hij alleen daartoe is aangemaand;

4.1.1. Overwegende dat artikel 24/9 van de wet van 27 december 1973, ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 24 juli 1992, luidde als volgt :

"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”.

4.1.2. Overwegende dat het Arbitragehof met zijn arrest nr. 62/93 van 15 juli 1993 het tweede lid van artikel 24/9 vernietigd heeft; dat te dien einde het Arbitragehof vooreerst vastgesteld heeft dat, op het stuk van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, de beide leden van het artikel verregaande beperkingen aan de personeelsleden van de rijksmacht opleggen, het

eerste lid met betrekking tot "alle politieke stellingnamen en activiteiten die op zich een uitgesproken openbaar karakter hebben", het tweede lid met betrekking tot "handelingen die niet noodzakelijk een openbaar karakter hebben, zoals de loutere aansluiting bij een politieke partij"; dat het Hof daarmee het wezenlijk criterium van onderscheid tussen het eerste en het tweede lid van artikel 24/9 situeert bij de vraag of het optreden van het personeelslid al dan niet een openbaar karakter heeft; dat vervolgens het hof (overweging B.3.5) de beperking aan de vrije meningsuiting, ingevoerd door het eerste lid van artikel 24/9, bekeken in relatie tot het vooropgestelde doel -"het waarborgen van een efficiënte politiedienst waarvan de onpartijdigheid onbetwistbaar is, ten dienste van de overheden en de burgers, om de goede werking van de democratie te handhaven"- niet kennelijk onredelijk heeft bevonden, maar dat het (overweging B.3.6) de beperking aan het verenigingsrecht, ingevoerd door het tweede lid van artikel 24/9, bekeken in relatie tot het vooropgestelde -"de waarborg dat de rijkswacht, als nationale politiedienst, neutraal en beschikbaar is"- wel als kennelijk onevenredig heeft aangemerkt, aangezien "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";

4.1.3. Overwegende dat, na de vernietiging van het tweede lid van die bepaling, artikel 24/9 van de wet van 27 december 1973 voor de personeelsleden van de rijkswacht nog alleen het verbod inhoudt om openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten;

4.2. Overwegende dat de Raad van State zich aansluit bij de interpretatie die het Arbitragehof aan die bepaling gegeven heeft in die zin dat, in tegenstelling tot activiteiten die geen openbaar karakter hebben -omdat zij zich in besloten kring afspelen en er in beginsel geen reden is om de vrijheid van vereniging te beperken-, politieke stellingnamen en activiteiten die wel een openbaar karakter hebben -omdat zij gebeuren ten overstaan van de buitenwereld- verboden zijn en dat op dat vlak de vrijheid van meningsuiting kan worden ingeperkt;

4.3.1. Overwegende dat de aan verzoeker gerichte aanmaning om onmiddellijk ontslag te nemen uit de VZW Studiecentrum H. COVELIERS het motief bevat dat hij "openlijk uiting (geeft) aan het verlenen van een medewerking aan een beweging met politieke oogmerken"; dat daarmee verwezen wordt naar de

vermelding, in de bijlagen bij het Belgisch Staatsblad, van zijn naam en zijn hoedanigheid van rijkswachtofficier als één van de stichtende leden van een VZW die zich tot doel stelt Hugo COVELIERS materieel en moreel bij te staan in zijn politieke en maatschappelijke activiteiten;

4.3.2. Overwegende dat niet betwist wordt dat de VZW Studiecentrum Hugo COVELIERS politieke oogmerken heeft of politieke activiteiten ontwikkelt; dat, in het licht van de sub 4.2. aangehouden interpretatie van artikel 24/9, de vrijheid van vereniging die verzoeker krachtens artikel 27 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM geniet, de verwerende partij niet toelaat om aan verzoeker het enkele lidmaatschap van die VZW, voor zover dat geen openbaar karakter heeft, te verbieden;

4.3.3. Overwegende dat het bestreden besluit verzoeker aanmaant om zijn lidmaatschap van de VZW te beëindigen omdat zijn naam en zijn hoedanigheid van rijkswachtofficier in de buitenwereld bekend is gemaakt; dat, daargelaten de vraag of verzoeker door die bekendmaking openlijk uiting gegeven heeft aan zijn politieke overtuiging of zich openlijk ingelaten heeft met politieke activiteiten, de Raad van State vaststelt dat de verwerende partij de tekortkoming die verzoeker volgens haar begaat, beteugelt met het verbieden van het lidmaatschap van de VZW; dat die ingreep op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, die trouwens onmogelijk kan bewerkstelligen dat de bekendmaking -die nu eenmaal is gebeurd- teniet wordt gedaan, niet enkel de uitoefening van het verenigingsrecht van verzoeker betreft, maar dat zij op buitensporige wijze het recht van vereniging zelf van verzoeker beknot; dat, in die zin, het tweede onderdeel van het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd worden de beslissingen van 16 en 17 juni en 3 juli 1997 waarbij verzoeker wordt aangemaand zijn ontslag aan te bieden in de VZW H. COVELIERS.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig januari 2000 en twee, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.