

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

30 MAI 1994

PROPOSITION DE LOI

**modifiant certaines dispositions
de la loi du 27 décembre 1973
relative au statut du personnel
du cadre actif du corps opérationnel
de la gendarmerie**

(Déposée par M. Dufour)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie a inséré, dans la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, les articles 24/9 et 24/10, qui interdisent aux membres de la gendarmerie :

- de manifester publiquement en toutes circonstances leurs opinions politiques;
- de s'affilier à un mouvement politique;
- d'adhérer à des syndicats non corporatistes.

Pourtant, il aurait été plus favorable de profiter de cette nouvelle loi pour assurer aux gendarmes, dans le cadre de la démilitarisation, des droits égaux aux autres agents de la fonction publique.

Ceci avait d'ailleurs été prévu puisque le ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique avait, dans

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

30 MEI 1994

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van sommige bepalingen
van de wet van 27 december 1973
betreffende het statuut
van het personeel van het actief kader
van het operationeel korps van
de rijkswacht**

(Ingediend door de heer Dufour)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechtstoestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht heeft in de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht de artikelen 24/9 en 24/10 ingevoegd, die het rijkswachtpersoneel verbieden :

- in alle omstandigheden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging;
- lid te worden van een politieke beweging;
- aan te sluiten bij vakbonden die geen specifieke beroepsvereniging zijn.

Ons inziens had die nieuwe wet eerder van de gelegenheid gebruik moeten maken om in het kader van de demilitarisering aan het rijkswachtpersoneel dezelfde rechten toe te kennen als aan alle andere ambtenaren.

Dat was oorspronkelijk ook de bedoeling, aangezien de minister van Binnenlandse Zaken en Ambte-

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

l'exposé introductif de la loi, précisé que l'un des objectifs de la démilitarisation était de « s'aligner autant que possible sur le statut en vigueur tant au sein de la fonction publique qu'auprès des autres services de police ».

Or, voilà que les gendarmes se trouvent, en ce qui concerne leurs droits politiques et syndicaux, désavantagés par rapport aux autres secteurs de la fonction publique.

Il est vrai que les articles 10.2 et 11.2 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les articles 19.3 et 22.2 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques prévoient que des restrictions légitimes peuvent être apportées à l'exercice, par les membres des services de police, du droit d'association et du droit de s'exprimer librement si elles s'avèrent nécessaires pour le maintien de l'ordre.

Toutefois, il faut se demander si, dans le cas présent, les restrictions ne sont pas excessives, d'autant plus qu'elles n'existent ni pour les policiers, ni pour les militaires de carrière.

En effet, dans l'armée, par exemple, les militaires peuvent adhérer à n'importe quel syndicat civil depuis 1975.

Le ministre de la Défense Nationale de l'époque estimait que vu que les organisations syndicales qui sont affiliées à une organisation syndicale représentée au conseil national du travail sont considérées d'office comme représentatives pour siéger dans le Comité commun à l'ensemble des services publics, il était logique que ces organisations puissent siéger d'office dans le comité de négociation du personnel militaire. De plus, l'armée œuvrant au profit de la nation toute entière, il s'indiquait que les tendances idéologiques les plus répandues dans les couches sociales, de même que les organisations syndicales représentant la grande majorité des travailleurs du pays, soient d'office représentées au sein des comités de négociation et de concertation, ceci sans exclure pour autant la présence du syndicat sectoriel le plus représentatif.

Cette argumentation pourrait valoir pour le secteur de la gendarmerie et ainsi permettre de supprimer certaines restrictions jugées excessives qui limitent considérablement les libertés d'association et d'expression. Or, rien de tout cela n'est fait.

Pourquoi ?

Si on prend le temps d'analyser les raisons de ces restrictions, un seul point se dégage : la neutralité. Selon le ministre de l'Intérieur, les gendarmes sont des personnes qui, en raison de leur fonction, peuvent davantage que les autres. Elles sont ainsi autorisées à utiliser la force et la contrainte et également à restreindre les libertés. De plus, elles doivent être disponibles à tout moment afin de donner suite, dans

narenzaken er in zijn inleiding bij de bespreking van het wetsontwerp op heeft gewezen dat een van de doelstellingen van de demilitarisering erin bestond « zich zoveel mogelijk te conformeren aan de tuchtregeling die zowel bij de overheidsdiensten als bij de overige politiediensten van kracht is ».

Uiteindelijk werden de rijkswachters ten opzichte van de andere overheidsdiensten benadeeld wat hun politieke rechten en hun recht van vereniging betreft.

De artikelen 10.2 en 11.2 van het Europese 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 voorzien weliswaar in de mogelijkheid om wettige beperkingen op te leggen aan leden van de politie in de uitoefening van het recht van vereniging en het recht van vrije meningsuiting als zulks nodig blijkt voor de handhaving van de orde.

Men dient zich echter af te vragen of de beperkingen in dit geval niet overdreven zijn, vooral omdat ze niet gelden voor politiemensen of beroepsmilitairen.

Zo mogen militairen sinds 1975 lid zijn van welke burgervakbond ook.

De toenmalige minister van Landsverdediging was destijds de mening toegedaan dat de vakverenigingen die deel uitmaken van een werknemersorganisatie met vertegenwoordiging in de Nationale Arbeidsraad ambtshalve worden beschouwd als representatieve organisaties, die zitting hebben in het gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten. Hij vond het dan ook niet meer dan logisch dat die organisaties ook ambtshalve zitting zouden hebben in het overlegcomité voor het militair personeel. Aangezien het leger ten dienste staat van de hele natie, achtte hij het bovendien aangewezen dat de ideologische strekkingen die het meest in de verschillende sociale klassen verspreid zijn, alsook de vakverenigingen die de grote meerderheid van 's lands werknemers vertegenwoordigen, ambtshalve zitting zouden hebben in de onderhandelings- en overlegstructuren, zonder de meest representatieve sectorale vakvereniging uit te sluiten.

Die redenering zou ook voor de rijkswacht kunnen gelden en als argument dienen om bepaalde overdreven geachte beperkingen, die de uitoefening van het recht van vereniging en van vrije meningsuiting sterk aan banden leggen, op te heffen. Dat is evenwel niet gebeurd.

Waarom ?

Bij het onderzoek van de redenen van die beperkingen blijkt dat één bepaalde vereiste altijd weer opduikt : de politieke neutraliteit. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken beschikken rijkswachters als gevolg van hun functie over meer bevoegdheden dan andere burgers. Zij zijn er bijvoorbeeld toe gemachtigd geweld en dwangmiddelen te gebruiken en de vrijheden van anderen in te perken. Bovendien

un délai raisonnable, en toutes circonstances, aux appels de la population et des autorités.

Il importe donc qu'elles soient au-dessus de tout soupçon d'esprit partisan et que la confiance puisse régner à leur égard. Il ne faudrait pas, en effet, devoir ultérieurement constater qu'un gendarme qui aurait ouvert le feu sur une personne d'origine étrangère soit affilié ou militant de certaines formations extrémistes.

Pour éviter ce genre de situation, il est indispensable, toujours selon le ministre de l'Intérieur, que le gendarme soit neutre.

En ce qui concerne la neutralité absolue indispensable dans le chef du gendarme, plusieurs remarques doivent être faites.

Tout d'abord, je ne suis pas persuadé que le fait d'interdire à un gendarme de s'affilier à un parti politique ou encore d'adhérer à un syndicat dit « politique » le rende plus neutre.

Si l'on reprend l'exemple du ministre selon lequel un gendarme avec des tendances extrémistes tue une personne d'origine étrangère, il est clair qu'un gendarme affilié ou non à un parti politique aura « le réflexe plus rapide » à l'égard d'un étranger s'il est profondément raciste. L'interdiction de s'affilier n'y changera rien.

Au contraire, si les gendarmes pouvaient s'affilier librement aux partis politiques, on pourrait en tenir compte, non pas en ce qui concerne leur engagement, mais plutôt en ce qui concerne le choix des missions à réaliser. Ainsi, pour des interventions dans des quartiers à forte population immigrée, on éviterait d'y envoyer des gendarmes à tendance extrémiste.

La seconde remarque qui vient à l'esprit à propos de la neutralité réside dans le fait qu'en établissant de telles restrictions on tire profit d'exceptions pour établir la règle générale.

En effet, il est inopportun d'interdire aux gendarmes des droits essentiels et démocratiques reconnus par la Constitution en fonction de quelques personnes qui manquent à leurs devoirs de réserve.

Il serait plus logique, enfin, que les gendarmes puissent exercer des activités politiques en dehors de leurs fonctions à l'instar des autres agents de l'Etat comme, par exemple, les membres de la police judiciaire ou ceux de la protection civile. Par rapport à ces derniers, le maintien de telles restrictions dans le chef des gendarmes est discriminatoire puisque tous ces agents de l'Etat doivent faire preuve de la même disponibilité et de la même efficacité. Or, certains font l'objet, pour remplir cet objectif, de restrictions et les autres pas.

La Cour d'Arbitrage semble admettre ce point de vue puisque dans son arrêt du 15 juillet 1993, elle a estimé que la disposition de l'article 24/9, alinéa 2, de

moeten zij altijd beschikbaar zijn, zodat zij binnen een redelijke termijn en onder welke omstandigheden ook elke oproep van de bevolking of de overheid kunnen beantwoorden.

Zij dienen dan ook boven iedere verdenking van partijdigheid te staan en moeten het vertrouwen van alle burgers genieten. Zo moet bijvoorbeeld kost wat kost worden voorkomen dat een rijkswachter die het vuur opent op een vreemdeling, achteraf lid of militant van een bepaalde extremistische organisatie blijkt te zijn.

Daarom is het, nog altijd volgens de minister van Binnenlandse Zaken, van het grootste belang dat een rijkswachter neutraal is.

In verband met die onontbeerlijke neutraliteit van de rijkswachters moeten evenwel een aantal opmerkingen worden gemaakt.

Eerst en vooral zijn wij er niet van overtuigd dat het verbod voor een rijkswachter om lid te worden van een politieke partij of van een zogenaamd « politieke » vakbond invloed zou hebben op de neutraliteit van de betrokkene.

In het door de minister aangehaalde voorbeeld waarbij een vreemdeling door een rijkswachter met extremistische sympathieën wordt neergeschoten, ligt het toch voor de hand dat de betrokkene, ongeacht of hij al dan niet lid is van een politieke partij, sneller tegen een vreemdeling zal optreden als hij een overtuigd racist is. Het verbod om tot een partij toe te treden zal daar niets aan veranderen.

Als rijkswachters daarentegen ongehinderd zouden mogen aansluiten bij een politieke partij, zou men daarmee rekening kunnen houden. Daarbij is het niet de bedoeling dat hun politieke gezindheid een rol zou spelen bij hun aanwerving, maar bijvoorbeeld wel bij de taken die hen worden toevertrouwd. Zo zou kunnen worden voorkomen dat extremistisch gezinde rijkswachters naar wijken worden gezonden waar veel migranten wonen.

Rond de neutraliteit rijst nog een tweede probleem : bij de invoering van voornoemde beperkingen gaat men uit van uitzonderingen om algemene regels vast te stellen.

Aan de rijkswachters de hun bij de Grondwet toegekende wezenlijke en democratische rechten ontzeggen omdat enkelen onder hen in hun reserveplicht te kort schieten, is dan ook ongepast.

Ten slotte zou het logischer zijn als rijkswachters, net als het overige rijkspersoneel, waaronder bijvoorbeeld de leden van de gerechtelijke politie of de civiele bescherming, politiek actief zouden mogen zijn buiten hun diensttijd. Als gevolg van de huidige beperkingen worden de rijkswachters nu gediscrimineerd, aangezien van voornoemde ambtenaren dezelfde beschikbaarheid en efficiëntie wordt verwacht. Voor de enen wordt die vereiste dus niet en voor de anderen wel als argument gebruikt om beperkingen op te leggen.

Ook het Arbitragehof lijkt die mening toegedaan. In zijn arrest van 15 juli 1993 oordeelde het Hof immers dat de bepaling van artikel 24/9, tweede lid,

la loi du 27 décembre 1973 (insérée par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1992) 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 manifestement disproportionnée à l'objectif que le législateur entend poursuivre, à savoir l'impartialité de la gendarmerie en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie.

Par ailleurs, l'adhésion des gendarmes aux syndicats corporatistes uniquement est une restriction dangereuse. En effet, ces derniers n'ont qu'une vue partielle des problèmes existant dans le monde du travail car ils s'intéressent à un groupe de travailleurs déterminé et non pas à l'ensemble de ceux-ci. Cela débouche sur le corporatisme, l'isolement du corps de la gendarmerie par rapport aux autres secteurs du travail et, dans cette mesure, cela n'est pas favorable à l'intérêt général.

En conclusion, j'estime, pour toutes les raisons exprimées ci-dessus, que les restrictions apportées aux droits et libertés des gendarmes doivent être revues ou limitées car elles ne sont pas indispensables au maintien de l'efficacité et de la neutralité du corps de gendarmerie. Il est nécessaire d'octroyer aux gendarmes plus de droits et de libertés en matière syndicale et politique en sachant très bien qu'au moment opportun, ils feront preuve de réserve.

F. DUFOUR

van de wet van 27 december 1973 (ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 24 juli 1992), krachtens 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, bewegingen, groeperingen, organisaties of verenigingen met politieke oogmerken, kennelijk niet in verhouding staat tot het door de wetgever nagestreefde doel, met name de onpartijdigheid van de rijkswacht met het oog op de bescherming van de democratie.

Bovendien is het niet zonder gevaar om rijkswachters uitsluitend tot hun specifieke beroepsverenigingen te laten toetreden. Dergelijke verenigingen hebben immers maar een beperkte kijk op de problemen rond arbeid, aangezien zij alleen ijveren voor een welbepaalde groep werknemers en niet voor allemaal. Dit mondt uit in corporatisme, dat het rijkswachtkorps isoleert van de rest van de arbeidsmarkt, wat het algemeen belang zeker niet ten goede komt.

Bij wijze van conclusie kan, om de hierboven uiteengezette redenen, worden gesteld dat de beperkingen die aan rijkswachters bij de uitoefening van hun rechten en vrijheden worden opgelegd, moeten worden bijgestuurd of ingeperkt. Ze zijn immers niet noodzakelijk voor de doeltreffende werking en de neutraliteit van het rijkswachtkorps. Rijkswachters dienen in vakbonds- en politieke aangelegenheden over meer rechten en vrijheden te beschikken, in de wetenschap dat zij op het gepaste ogenblik de nodige terughoudendheid aan de dag zullen weten te leggen.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 24/9. — Les membres du personnel s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques.

Il leur est permis 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, pour autant qu'ils conservent une certaine réserve dans le cadre de leurs fonctions. »

Art. 2

L'article 24/10 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 24/10. — En matière syndicale, les membres du personnel peuvent s'affilier, d'une part aux associations professionnelles agréées 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 et, d'autre part, aux grandes centrales syndicales civiles. »

1^{er} avril 1994.

F. DUFOUR

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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 wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 24/9. — De personeelsleden moeten er zich bij de uitoefening van hun ambt van onthouden openlijk uiting te geven aan hun politieke overtuiging en zich in te laten met politieke activiteiten.

Het is hun toegestaan zich aan te sluiten bij hun medewerking te verlenen aan politieke partijen evenals aan bewegingen, groeperingen, organisaties of verenigingen met politieke oogmerken, mits zij bij de uitoefening van hun ambt de nodige terughoudendheid in acht nemen. »

Art. 2

Artikel 24/10 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 24/10. — Voor de behartiging van hun vakbondsrechten mogen de personeelsleden aansluiten bij de erkende 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, evenals bij de grote burgerlijke vakcentrales. »

1 april 1994.