

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

9 JUIN 1997

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du
27 décembre 1973 relative au statut
du personnel du corps opérationnel
de la gendarmerie (**)**

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet vise à apporter une modification au statut disciplinaire du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, porté par la loi statutaire du 27 décembre 1973, à savoir en matière de droit d'injonction du Ministre de l'Intérieur.

Cette modification s'impose pour pouvoir réserver les suites adéquates au rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans « l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts », approuvé à l'unanimité par la Chambre des Représentants. Il appert en effet que les sanctions légères à la gendarmerie sont infligées par les commandants d'unité, de sorte que les enquêtes disciplinaires à mener et les sanctions disciplinaires qui en découlent éventuellement, échappent au contrôle ministériel.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

(**) Conformément à l'article 80 de la Constitution, le gouvernement demande l'urgence.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

9 JUNI 1997

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van
27 december 1973 betreffende het
statuut van het personeel van het
operationeel korps van de
rijkswacht (**)**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit ontwerp strekt ertoe een wijziging door te voeren aan het tuchtstatuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, vervat in de statutaire wet van 27 december 1973, met name inzake het injunctierecht van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Deze wijziging is noodzakelijk om een passend gevolg te kunnen geven aan het unaniem door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd verslag van de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak « Dutroux-Nihoul en consorten ». Het blijkt immers dat de lichte straffen bij de rijkswacht worden opgelegd door de eenheidscommandanten zodat de te voeren tuchtonderzoeken en de als gevolg ervan eventueel getroffen tuchtstraffen ontsnappen aan een ministeriële controle.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

(**) Overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet is de spoedbehandeling door de Regering gevraagd.

Le présent projet a pour but d'y remédier en complétant le droit d'injonction positif du Ministre de l'Intérieur en matière de poursuites disciplinaires d'un droit d'évocation qui lui permet d'infliger lui-même la sanction disciplinaire appropriée et d'en assumer dès lors pleinement la responsabilité politique.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article vise à attribuer des compétences complémentaires au Ministre de l'Intérieur afin de lui permettre d'assumer pleinement sa responsabilité en tant qu'autorité disciplinaire de ce personnel, conformément à l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie. En particulier, lui est accordée, dans le cadre de son droit d'injonction positif, la possibilité d'infliger lui-même toutes les sanctions disciplinaires visées à l'article 24/13, § 1^{er}, 1° à 7°. A cette occasion, l'avis préalable du conseil d'enquête sera recueilli dans chaque hypothèse. Il s'indique que le conseil d'enquête désigne, s'il échet, avec précision la sanction disciplinaire qu'il propose.

Contrairement à ce que soutient le Conseil d'Etat, la nouvelle réglementation n'interférera pas dans les procédures disciplinaires en cours. Elle ne vaut en effet que pour les procédures que le Ministre de l'Intérieur aura initiées lui-même. Il n'est donc nullement porté atteinte à la sécurité juridique : dès le départ les membres du personnel concernés auront une parfaite certitude quant à la procédure applicable et quant aux autorités disciplinaires compétentes.

Par ailleurs, il est inexact de prétendre que le présent projet consacre une violation du principe d'égalité. Tout d'abord, les deux services de police — gendarmerie et police judiciaire près les parquets — mis en parallèle par le Conseil d'Etat n'ont pourtant pas les mêmes structures ni les mêmes règles de fonctionnement. Les statuts de leur personnel sont radicalement différents et leurs modalités de mise en œuvre ne sont pas identiques, même lorsqu'ils accomplissent les mêmes missions. Le Conseil d'Etat perd aussi de vue que la relation d'autorité entre le Ministre de l'Intérieur et les membres du corps opérationnel de la gendarmerie est différente de celle qui existe entre le Ministre de la Justice et les membres de la police judiciaire près les parquets. Il faut aussi remarquer que les droits de la défense sont inchangés et continuent à être garantis de la même manière (voir également ci-dessous). Enfin, une modification analogue à l'égard des membres de la police judiciaire près les parquets suppose une initiative non pas législative mais bien réglementaire.

Het voorliggend ontwerp wil dit verhelpen door het positief injunctierecht van de Minister van Binnenlandse Zaken op het vlak van de tuchtvervolgingen uit te breiden met een evocatierecht dat hem de mogelijkheid geeft om zelf de geëigende tuchtstraf op te leggen en hiervoor dan ook de volle politieke verantwoordelijkheid op te nemen.

BESPREKING VAN DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel beoogt bijkomende bevoegdheden te verlenen aan de Minister van Binnenlandse Zaken ten einde hem in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid als tuchtverheer van dat personeel, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, ten volle waar te nemen. Inzonderheid wordt hem in het raam van zijn positief injunctierecht de mogelijkheid verleend om zelf alle in artikel 24/13, § 1, 1° tot en met 7° bepaalde tuchtstraffen op te leggen. Daarbij zal in elke hypothese het voorafgaand advies van de onderzoeksraad worden ingewonnen. Het is aangewezen dat de onderzoeksraad, in voorkomend geval, de tuchtstraf die hij voorstelt, precies zou aanwijzen.

In tegenstelling tot wat de Raad van State voorhoudt, zal de nieuwe regeling niet interfereren in reeds hangende tuchtprocedures. Zij geldt immers slechts voor die procedures die de Minister van Binnenlandse Zaken zelf zal hebben geïnitieerd. Het rechtzekerheidsbeginsel wordt in deze dus geenszins geschonden : van meet af aan zullen de betrokken personeelsleden een sluitende zekerheid hebben omtrent de toepasselijke procedure en de bevoegde tucht-overheden.

Verder is het evenmin zo dat het ontwerp een schending van het gelijkheidsbeginsel zou inhouden. De twee politiediensten — rijkswacht en gerechtelijke politie bij de parketten — die de Raad van State op dezelfde leest schoeit, hebben nochtans niet dezelfde structuren, noch dezelfde functioneringsregels. De statuten van hun personeel verschillen danig en de wijze waarop hun personeelsleden worden aangewend is niet identiek, zelfs wanneer zij dezelfde opdrachten vervullen. De Raad van State gaat ook voorbij aan het gegeven dat de gezagsrelatie tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht fundamenteel verschilt van die tussen de Minister van Justitie en de leden van de gerechtelijke politie bij de parketten. Ook moet worden gesteld dat de rechten van de verdediging onveranderlijk en in dezelfde mate gewaarborgd blijven (zie ook hieronder). Ten slotte zou een analoge wijziging met betrekking tot de leden van de gerechtelijke politie bij de parketten, een reglementair en geen wettelijk initiatief vergen.

Le Conseil d'Etat s'est en outre limité à une comparaison des statuts disciplinaires de la gendarmerie et de la police judiciaire près les parquets, en excluant ainsi le troisième service de police générale, à savoir la police communale, et les services de police spéciale.

D'ailleurs, le régime disciplinaire de la police communale connaît une forme d'évocation : en effet, le conseil communal — qui a la pleine compétence disciplinaire — peut évoquer une affaire aussi longtemps que le bourgmestre ne s'est pas prononcé.

L'attention doit également être attirée sur les importantes différences qui existent toujours entre les statuts disciplinaires des deux corps de police comparés par le Conseil d'Etat. Il en est notamment ainsi du nombre des sanctions disciplinaires et des mesures d'ordre, de leur contenu, des autorités disciplinaires, des instances consultatives, de la procédure, de la prescription et de la radiation. Ces différences doivent être replacées dans le contexte historique de leur origine et de leur évolution.

Comme le Conseil d'Etat l'a souligné à juste titre, les droits de la défense doivent être entièrement sauvegardés aussi dans la nouvelle réglementation. Le projet a d'ailleurs dès le départ voulu être respectueux de ces droits. En fait, la procédure et toutes ses garanties sont simplement transférées à d'autres niveaux. Concrètement, la procédure se déroulera comme suit : le commandant d'unité, agissant sur injonction du Ministre de l'Intérieur, se bornera donc à rédiger un rapport introductif, sans préciser l'éventuelle sanction à proposer, et le transmettra au chef de corps. Ce dernier notifiera le rapport introductif à l'intéressé et mènera, à son niveau, une procédure identique à celle qu'aurait suivie le commandant d'unité dans le cadre de la procédure ordinaire. Il se conformera donc aux articles 24/27, §§ 2, 3 et 4 et 24/28, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3 et § 2 de la loi. A l'issue des auditions auxquelles il aura procédé, il rédigera un rapport de saisine du Conseil d'enquête conformément à l'article 24/32 si ce n'est qu'il pourra proposer n'importe quelle sanction parmi celles portées par l'article 24/13, § 1^{er}, de la loi, voire la relaxe de l'intéressé s'il estime que les faits ne constituent pas une transgression disciplinaire ou sont prescrits. Après la procédure classique devant le Conseil d'enquête, celui-ci notifiera en toute hypothèse son avis au membre du personnel en cause.

Art. 3

Il entre dans les intentions d'appliquer le droit d'injonction visé à l'article 2 à l'occasion des conclusions de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans « l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts », d'où l'entrée en vigueur immédiate.

De Raad van State beperkt zich bovendien tot een vergelijking van het tuchtstatuut van de rijkswacht en dat van de gerechtelijke politie bij de parketten en laat aldus dat van de derde algemene politiedienst, namelijk de gemeentepolitie, en die van de bijzondere politiediensten buiten beschouwing.

Overigens, de tuchtregeling van de gemeentepolitie bevat een vorm van evocatie : de gemeenteraad — die de volheid van bevoegdheid heeft — is immers bevoegd om een tuchtzaak naar zich toe te trekken, zolang de burgemeester in dezelfde zaak geen uitspraak heeft gedaan.

Ook moet worden aangestipt dat de tuchtstatuten van de twee door de Raad van State vergeleken korpsen toch nog aanzienlijk verschillen, inzonderheid wat het aantal tuchtstraffen en ordemaatregelen betreft, hun inhoud, de tuchtoverheden, de adviesinstanties, de procedure, de verjaring en de doorhaling. Al die verschillen zijn historisch gegroeid en geëvolueerd.

Uiteraard mag, zoals de Raad van State heeft aangestipt, de nieuwe regeling geen afbreuk doen aan de bestaande rechten van de verdediging. Het ontwerp heeft dit trouwens *ab initio* steeds nagestreefd. De procedure met al haar waarborgen wordt in feite gewoonweg getransponeerd naar andere niveaus. Concreet betekent dit het volgende : de eenheidscommandant die handelt op bevel van de Minister van Binnenlandse Zaken zal er zich toe beperken het inleidend verslag op te stellen, zonder de eventueel voor te stellen straf te preciseren, en zal het vervolgens aan de korpscommandant bezorgen. Deze laatste zal het inleidend verslag ter kennis brengen van betrokkene en zal op zijn echelon een identieke procedure voeren als die die de eenheidscommandant zou hebben gevoerd in het raam van de gewone procedure. Hij zal dus de artikelen 24/27, §§ 2, 3 en 4 en 24/28, § 1, eerste tot en met derde lid en § 2 van de wet, in acht nemen. Na de verhoren zal hij een verslag opstellen ter adiëring van de onderzoeksraad overeenkomstig artikel 24/32, het ware dat hij gelijk welke van de straffen bedoeld in artikel 24/13, § 1, van de wet, kan voorstellen of kan voorstellen niet te straffen omdat volgens hem de feiten geen tuchtvergrijp uitmaken dan wel verjaard zijn. Na de klassieke procedure voor de onderzoeksraad zal het advies van die raad in alle gevallen ter kennis van het betrokken personeelslid worden gebracht.

Art. 3

Het is de bedoeling het in artikel 2 ontworpen injunctierecht toe te passen naar aanleiding van de besluiten van de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak « Dutroux-Nihoul en consorten ». Dit verklaart dan ook de onmiddellijke inwerkingtreding.

Nous formons le vœu, Mesdames et Messieurs, que
le présent projet emporte votre accord unanime.

Le Ministre de l'Intérieur,

J. VANDE LANOTTE

Le Ministre de la Justice,

S. DE CLERCK

Wij hopen, Dames en Heren, dat dit ontwerp uw
eenstemmige goedkeuring moge wegdragen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

J. VANDE LANOTTE

De Minister van Justitie,

S. DE CLERCK

AVANT-PROJET DE LOI

soutmis à l'avis du Conseil d'Etat

**Avant-projet de loi portant modification de la loi
du 27 décembre 1973 relative au statut
du personnel du corps opérationnel
de la Gendarmerie**

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 24/26, § 3, alinéa 2, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, modifié par la loi du 3 avril 1997, est remplacé par la disposition suivante :

« Le commandant d'unité, saisi par le commandant de la gendarmerie agissant sur injonction du Ministre de l'Intérieur, fait procéder à l'enquête préalable. Le rapport de l'enquête préalable est transmis au commandant de la gendarmerie qui le porte, avec son avis, à la connaissance du Ministre de l'Intérieur qui, le cas échéant, en informe le Ministre de la Justice. Le Ministre de l'Intérieur peut ensuite, d'initiative ou à la requête du Ministre de la Justice, enjoindre le commandant de la gendarmerie de faire procéder à la rédaction d'un rapport introductif par le commandant d'unité en vue de la saisine du conseil d'enquête par le chef de corps, quelle que soit la sanction disciplinaire proposée. Dans ce cas, le conseil d'enquête transmet son avis, quel qu'en soit le contenu, au commandant de la gendarmerie. Ce dernier le transmet, le cas échéant avec son avis, au Ministre de l'Intérieur pour décision. Le Ministre de l'Intérieur peut infliger une des sanctions visées à l'article 24/13, § 1^{er}. Sa décision est, le cas échéant, portée à la connaissance du Ministre de la Justice ou du bourgmestre. ».

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

VOORONTWERP VAN WET

onderworpen aan het advies van de Raad van State

**Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet
van 27 december 1973 betreffende het statuut
van het personeel van het operationeel korps
van de Rijkswacht**

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 24/26, § 3, tweede lid, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, gewijzigd bij de wet van 3 april 1997, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De eenheidscommandant die geadieerd wordt door de commandant van de rijkswacht, handelend op bevel van de Minister van Binnenlandse Zaken, doet een voorafgaand onderzoek instellen. Het verslag van het voorafgaand onderzoek wordt overgezonden aan de commandant van de rijkswacht die het met zijn advies ter kennis brengt van de Minister van Binnenlandse Zaken die, in voorkomend geval, de Minister van Justitie inlicht. De Minister van Binnenlandse Zaken kan vervolgens, uit eigen beweging of op verzoek van de Minister van Justitie, de commandant van de rijkswacht gelasten de eenheidscommandant een inleidend verslag te doen opstellen met het oog op de adiëring van de onderzoeksraad door de korpscommandant, ongeacht de tuchtstraf die wordt voorgesteld. In dit geval zendt de onderzoeksraad zijn advies, ongeacht de inhoud ervan, aan de commandant van de rijkswacht. Deze laatste zendt dit, in voorkomend geval aangevuld met zijn advies, aan de Minister van Binnenlandse Zaken voor beslissing. De Minister van Binnenlandse Zaken kan één van de in artikel 24/13, § 1 bedoelde straffen opleggen. Zijn beslissing wordt, in voorkomend geval, ter kennis gebracht van de Minister van Justitie of de burgemeester. ».

Art. 3

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi « portant modification de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie », demande complétée le 12 mai 1997, a donné le 14 mai 1997 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

En vertu de l'article 24/26, § 3, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, le Ministre de l'Intérieur peut, en raison de faits précis, — d'initiative ou à la requête du Ministre de la Justice, lorsque ces faits sont directement liés à l'exécution d'une mission de police judiciaire ou d'une autre mission pour laquelle la gendarmerie est placée sous l'autorité du Ministre de la Justice —, procédure disciplinaire à charge d'un membre du personnel; la suite de la procédure est confiée au commandant d'unité auquel il revient de décider s'il y a lieu d'exercer les poursuites ou non, sur le vu de l'enquête préalable qu'il aura menée; s'il décide d'engager des poursuites, la procédure disciplinaire se déroule comme il est prévu aux articles 24/27 et 24/28 et aboutit, le cas échéant, au prononcé par le même commandant d'unité d'une des sanctions portées par l'article 24/13, § 1^{er}, 1^o et 2^o; si le commandant d'unité estime que les faits sont susceptibles d'entraîner une sanction plus grave, il en saisit le chef de corps.

L'avant-projet de loi tend à renforcer ce droit d'injonction du Ministre de l'Intérieur, en l'assortissant d'un pouvoir d'appréciation quant aux suites à réserver à l'action disciplinaire et en lui permettant de prononcer une des sanctions disciplinaires prévues à l'article 24/13, § 1^{er}, 1^o à 7^o.

Il appelle les observations suivantes :

1. Suivant l'exposé des motifs, la modification envisagée s'inscrit dans le cadre « des suites adéquates (qu'il convient de réserver) au rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête dans ses volets parlementaire et judiciaire, a été menée dans l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts ... ».

L'avant-projet se situe donc dans un contexte particulier et est de nature à retentir sur des procédures disciplinaires en cours.

Il aura donc pour effet que sera modifiée la manière dont ces procédures devront se poursuivre, et ce, suivant le même exposé des motifs, dans le but de remédier au fait que « les sanctions légères à la gendarmerie sont infligées par les commandants d'unité, de sorte que les enquêtes disciplinaires à mener et les sanctions disciplinaires qui en découlent éventuellement, échappent au contrôle ministériel », en permettant au Ministre de l'Intérieur « d'infliger lui-même la sanction disciplinaire appropriée et d'en assumer, dès lors, pleinement la responsabilité politique ».

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 mei 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet « tot wijziging van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht », aanvraag aangevuld op 12 mei 1997, heeft op 14 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

Krachtens artikel 24/26, § 3, van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, kan de minister van Binnenlandse Zaken, wegens welbepaalde feiten — uit eigen beweging of op verzoek van de minister van Justitie, wanneer die feiten rechtstreeks betrekking hebben op de uitvoering van een opdracht van gerechtelijke politie of van een andere opdracht waarvoor de rijkswacht onder het gezag staat van de minister van Justitie —, de commandant van de rijkswacht bevelen om een tuchtprocedure in te stellen tegen een personeelslid; de voortzetting van de procedure wordt opgedragen aan de eenheidscommandant die moet beslissen of er al dan niet een vervolging wordt ingesteld, op grond van het voorafgaand onderzoek dat hij heeft ingesteld; indien hij besluit een vervolging in te stellen, verloopt de tuchtprocedure zoals bepaald in de artikelen 24/27 en 24/28 en leidt, in voorkomend geval, tot het opleggen door dezelfde eenheidscommandant van een van de straffen gesteld in artikel 24/13, § 1, 1^o en 2^o; indien de eenheidscommandant van oordeel is dat voor de feiten een zwaardere straf kan worden opgelegd, brengt hij de zaak voor de korpscommandant.

Het voorontwerp van wet strekt ertoe dit injunctierecht van de minister van Binnenlandse Zaken te consolideren door er een beoordelingsbevoegdheid aan te verbinden wat het gevolg betreft dat moet worden gegeven aan de tuchtprocedure, en door het hem mogelijk te maken een van de tuchtstraffen op te leggen waarin artikel 24/13, § 1, 1^o tot 7^o, voorziet.

Bij het voorontwerp behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

1. Luidens de memorie van toelichting sluit de voorgenomen wijziging aan bij het « passend gevolg (dat moet) kunnen (worden) gegeven aan het (...) verslag van de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorts ... ».

Het voorontwerp heeft dus een bijzondere context en kan een weerslag hebben op lopende tuchtprocedures.

Het zal dus tot gevolg hebben dat de wijze waarop die procedures moeten verlopen zal veranderen, en wel, luidens dezelfde memorie van toelichting, met als doel iets te doen aan het feit dat « de lichte straffen bij de rijkswacht worden opgelegd door de eenheidscommandanten zodat de te voeren tuchtonderzoeken en de als gevolg ervan eventueel getroffen tuchtstraffen ontsnappen aan een ministeriële controle », door de minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid te bieden « om zelf de geëigende tuchtstraf op te leggen en hiervoor dan ook de volle politieke verantwoordelijkheid op te nemen ».

Il appartient au législateur d'apprécier si, pour des raisons ponctuelles, à savoir le suivi de l'enquête parlementaire qui a été menée par la Chambre des représentants, il s'impose de modifier, dans le cours même des procédures, les règles fondamentales qui leur sont applicables.

2. On s'interroge sur la comptabilité de l'avant-projet avec les principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

On se demande, notamment, s'il est permis au législateur d'établir, pour un des corps de police — la gendarmerie —, une procédure disciplinaire particulière qui comporte des règles différentes de celles applicables aux autres.

Lors de l'élaboration de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, le législateur a, en effet, insisté sur le rapprochement qu'il s'imposait de réaliser entre les statuts disciplinaires de la gendarmerie et ceux des autres services de police ⁽¹⁾.

Eu égard aux missions de police judiciaire incombant aux corps de police en vertu de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, et notamment à la gendarmerie (article 15 de cette loi), on est, dès lors, amené à comparer le régime disciplinaire des officiers et agents judiciaires près les parquets avec celui des membres du personnel de la gendarmerie.

Ces deux services de police générale sont soumis à l'autorité du Ministre de la Justice, lorsqu'ils agissent dans le cadre de la police judiciaire. L'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, prévoit, en effet, que celle-ci est

« placée sous l'autorité du Ministre de la Justice, qui peut lui donner les directives générales nécessaires pour tout ce qui concerne :

1° l'exercice des missions de police judiciaire, sans préjudice des compétences propres des Cours d'appel, des procureurs généraux près des cours d'appel et de l'auditeur général près de la cour militaire ... ».

Quoique placés sous l'autorité du Ministre de la Justice, les gendarmes restent cependant sous « la tutelle » du Ministre de l'Intérieur, lorsqu'il s'agit du régime disciplinaire, alors même que les faits pour lesquels ils pourraient être poursuivis disciplinairement auraient été accomplis dans le cadre d'une mission de police judiciaire. C'est pourquoi, plusieurs dispositions du statut disciplinaire des gendarmes tiennent compte de cette spécificité, en permettant au Ministre de la Justice d'intervenir dans le processus disciplinaire, soit en demandant au commandant d'unité qu'une enquête préalable aux poursuites disciplinaires soit menée (article 24/26, § 2, alinéa 1^{er}), soit en demandant au Ministre de l'Intérieur que celui-ci ordonne la poursuite disciplinaire (article 24/26, § 3), soit encore en donnant son avis conforme ou son avis lorsqu'il est question d'infliger certaines sanctions disciplinaires aux gendarmes revêtus de la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire pour des faits directement liés à l'exécution d'une mission de police judiciaire (article 24/24, § 2).

Cela étant, dans l'état actuel de la législation, le pouvoir d'injonction tant du Ministre de l'Intérieur que du Ministre

Het staat aan de wetgever te beoordelen of de basisregels die erop van toepassing zijn, om welomschreven redenen, te weten de voortgang van het parlementair onderzoek dat is ingesteld door de Kamer van volksvertegenwoordigers, in de loop zelf van de procedures moeten worden gewijzigd.

2. Er rijzen vragen omtrent de bestaanbaarheid van het voorontwerp met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De vraag rijst onder meer of de wetgever, voor één van de politiekorpsen — de rijkswacht —, een bijzondere tuchtprocedure mag instellen die andere regels bevat dan die welke van toepassing zijn op de andere korpsen.

Bij de voorbereiding van de wet van 24 juli 1992 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rechts-toestanden van het personeel van het actief kader van de rijkswacht heeft de wetgever immers beklemtoond dat het nodig was het tuchtstatuut van de rijkswacht dichter te doen aansluiten bij dat van de andere politiediensten ⁽¹⁾.

Gelet op de opdrachten van gerechtelijke politie die de politiekorpsen krachtens de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, en inzonderheid de rijkswacht (artikel 15 van die wet), op zich moeten nemen, ziet men zich bijgevolg genoodzaakt de tuchtregeling voor de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten te vergelijken met die voor de personeelsleden van de rijkswacht.

Die twee algemene politiediensten staan onder het gezag van de Minister van Justitie wanneer zij optreden in het kader van de gerechtelijke politie. Artikel 2, § 2, tweede lid, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht bepaalt immers het volgende :

« Zij staat evenwel onder het gezag van de Minister van Justitie, die haar de nodige algemene richtlijnen kan geven voor al wat betreft :

1° de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie, onverminderd de eigen bevoegdheden van de hoven van beroep, van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en van de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof ... ».

Ofschoon de rijkswachters onder het gezag staan van de Minister van Justitie, blijven zij evenwel onder het toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken wanneer het de tuchtregeling betreft, zelfs indien de feiten waarvoor zij tuchtrechtelijk zouden kunnen worden vervolgd zouden begaan zijn in het kader van een opdracht van gerechtelijke politie. Daarom houden verscheidene bepalingen van het tuchtrechtelijk statuut van de rijkswachters rekening met die specificiteit door de Minister van Justitie de mogelijkheid te bieden op te treden in de tuchtprocedure, ofwel door de eenheidscommandant te vragen een aan de tuchtrechtelijke vervolging voorafgaand onderzoek in te stellen (artikel 24/26, § 2, eerste lid), ofwel door de Minister van Binnenlandse Zaken te verzoeken een tuchtrechtelijke vervolging te bevelen (artikel 24/26, § 3), of nog door zijn eensluidend advies of zijn advies te verstrekken wanneer er sprake van is sommige tuchtstraffen op te leggen aan rijkswachters met de hoedanigheid van officier of agent van gerechtelijke politie wegens feiten die rechtstreeks verband houden met het vervullen van een opdracht van gerechtelijke politie (artikel 24/24, § 2).

Gelet op het bovenstaande en bij de huidige stand van de wetgeving, heeft het injunctierecht van zowel de Minis-

⁽¹⁾ Doc. parl. Sénat, sess. 1990-1991, n° 1428/1; Doc. parl. Sénat, sess. 1991-1992, n° 333/1 à 5.

⁽¹⁾ Gedr. St. Senaat, zitt. 1990-1991, n° 1428/1; Gedr. St. Senaat, zitt. 1991-1992, n° 333/1 tot 5.

de la Justice ne concerne que la mise en œuvre du processus disciplinaire.

La décision de poursuivre disciplinairement est laissée à l'appréciation de la hiérarchie de la gendarmerie.

Le même principe s'applique aux officiers et agents de la police judiciaire; en effet, l'arrêté royal du 3 avril 1929 relatif à la police judiciaire près les parquets prévoit que la procédure disciplinaire est mise en action par le procureur général ou le procureur du Roi, d'initiative ou sur la base d'un rapport qui lui est adressé par l'officier-commissaire général aux délégations judiciaires ou par l'officier chargé de la direction opérationnelle et fonctionnelle de la brigade; le chapitre II de cette loi ne confère pas au Ministre de la Justice un droit d'injonction en matière disciplinaire ⁽¹⁾; ce ministre n'a donc pas le pouvoir d'apprécier la suite qu'il convient de donner aux poursuites.

La modification en projet tend, pour la gendarmerie, à modifier ces règles en vue d'assortir désormais le droit d'injonction du Ministre de l'Intérieur d'un pouvoir d'appréciation quant aux suites qu'il convient de réserver aux poursuites disciplinaires.

Il s'ensuivrait que le régime disciplinaire applicable, à cet égard, aux gendarmes différerait fondamentalement de celui existant pour les officiers et agents judiciaires près les parquets.

Or, gendarmes et membres de la police judiciaire près les parquets peuvent assumer conjointement des missions de police judiciaire dans les mêmes affaires, sous l'autorité d'un même ministre, se voir reprocher les mêmes manquements dans le déroulement de mêmes missions, mais être poursuivis disciplinairement dans d'autres conditions; il se pourrait même que les uns fussent poursuivis et les autres pas.

Une telle différence de traitement est-elle susceptible d'une justification objective et raisonnable ? ⁽²⁾

Depuis sa démilitarisation et depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la gendarmerie est un service de police générale qui accomplit, au même titre que la police judiciaire près les parquets, des missions de police judiciaire ⁽³⁾. Son statut est semblable à celui de la police judiciaire près les parquets. Son organisation se caractérise, notamment, comme pour la police judiciaire près les parquets, par des rapports de type hiérarchique.

Sur la base de ces critères, il paraît, dès lors, difficile de justifier objectivement et raisonnablement une différence de traitement dans la mise en œuvre des poursuites disciplinaires à charge des membres du personnel de ces deux services de police.

⁽¹⁾ Le Ministre de la Justice dispose de certains moyens pour provoquer des poursuites disciplinaires à charge de gendarmes, mais il en est dépourvu pour les agents et officiers judiciaires près les parquets.

⁽²⁾ Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'existence d'une telle justification objective 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 étant violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

⁽³⁾ J. Leclercq, procureur général émérite, « Chronique judiciaire — En marge du rapport de la commission, les dysfonctionnements étaient inéluctables », JT, 1997, p. 324.

ter van Binnenlandse Zaken als de Minister van Justitie alleen betrekking op het instellen van de tuchtprocedure.

De beslissing om een tuchtrechtelijke vervolging in te stellen wordt overgelaten aan de beoordeling van de hiërarchie van de rijkswacht.

Hetzelfde beginsel is van toepassing op de officieren en agenten van gerechtelijke politie; het koninklijk besluit van 3 april 1929 betreffende de gerechtelijke politie bij de parketten bepaalt immers dat de tuchtprocedure wordt ingesteld door de procureur-generaal of door de procureur des Konings, uit eigen beweging of op grond van een verslag dat hem wordt toegezonden door de officier-commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten of door de officier belast met de operationele en functionele leiding van de brigade; hoofdstuk II van deze wet verleent de Minister van Justitie geen injunctierecht in tuchtzaken ⁽¹⁾; die Minister heeft dus niet de bevoegdheid om te oordelen over het gevolg dat dient te worden gegeven aan de vervolgingen.

De ontworpen wijziging strekt ertoe voor de rijkswacht die regels te wijzigen om aan het injunctierecht van de Minister van Binnenlandse Zaken voortaan een beoordelingsbevoegdheid te verbinden wat het gevolg betreft dat moet worden gegeven aan de tuchtrechtelijke vervolgingen.

Dit zou tot gevolg hebben dat de tuchtregeling die in dat opzicht van toepassing is op de rijkswachters grondig zou verschillen van de bestaande regeling voor de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten.

Rijkswachters en leden van de gerechtelijke politie bij de parketten kunnen echter samen opdrachten van gerechtelijke politie vervullen in dezelfde zaken, onder het gezag van dezelfde minister, men kan hun dezelfde tekortkomingen aanwrijven bij het afwerken van dezelfde opdrachten, doch zij kunnen tuchtrechtelijk worden vervolgd in andere omstandigheden; het is zelfs mogelijk dat de enen wel en de anderen niet worden vervolgd.

Kan zulk een ongelijke behandeling objectief en redelijk worden gerechtvaardigd ? ⁽²⁾

De rijkswacht is sedert de demilitarisering ervan en sedert de inwerkingtreding van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, een algemene politiedienst die, zoals de gerechtelijke politie bij de parketten, opdrachten van gerechtelijke politie vervult ⁽³⁾. De rijkswacht heeft een soortgelijk statuut als dat van de gerechtelijke politie bij de parketten. De organisatie ervan wordt, zoals voor de gerechtelijke politie bij de parketten, onder meer gekenmerkt door verhoudingen van het hiërarchische type.

Op basis van die criteria lijkt het bijgevolg moeilijk een ongelijke behandeling bij het instellen van de tuchtrechtelijke vervolgingen ten laste van de personeelsleden van die twee politiediensten op een objectieve en redelijke wijze te rechtvaardigen.

⁽¹⁾ De Minister van Justitie beschikt over bepaalde middelen om de tuchtrechtelijke vervolging van rijkswachters op gang te brengen, doch heeft die middelen niet voor de agenten en officieren van gerechtelijke politie bij de parketten.

⁽²⁾ Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof moet het bestaan van een dergelijke objectieve verantwoording worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel alsmede van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

⁽³⁾ J. Leclercq, emeritus procureur-generaal, « Chronique judiciaire — En marge du rapport de la commission, les dysfonctionnements étaient inéluctables », JT, 1997, blz. 324.

Il appartient au gouvernement et au parlement d'apprécier si cette différence de traitement peut trouver, néanmoins, une justification et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les règles envisagées et le but poursuivi.

3. La question se pose si l'intention est de déroger au principe des droits de la défense qui, en matière disciplinaire, est considéré, tant par la doctrine que par la jurisprudence, comme un principe général de droit ⁽¹⁾ et que consacrent, dans la procédure disciplinaire ordinaire, les articles 24/27 et 24/28 de la loi précitée de 1973.

En ne faisant plus, comme c'est le cas actuellement, de référence explicite à ces articles, le texte en projet est, à cet égard, ambigu. Il doit être fondamentalement revu pour garantir explicitement l'exercice, par les intéressés, de leurs droits de défense.

4. Selon le commentaire des articles, l'article 24/24 de la loi précitée devra rester « entièrement applicable ».

En vertu de cette disposition, lorsqu'une sanction disciplinaire visée à l'article 24/13, § 1^{er}, 4^o à 7^o, est susceptible d'être infligée à un gendarme en tant qu'officier ou agent de police judiciaire, pour des faits qu'il aurait commis dans le cadre d'une mission de police judiciaire, l'avis conforme ou l'avis du ministre de la Justice est requis.

Le texte en projet ne fait pas clairement apparaître l'intention exprimée dans le commentaire des articles, puisqu'il se borne à prévoir que la décision prise par le ministre de l'Intérieur « est, le cas échéant, portée à la connaissance du ministre de la Justice ».

La disposition en projet doit être revue pour apporter la précision nécessaire.

La chambre était composée de

MM. :

C.-L. CLOSSET, *président de chambre*;

C. WETTINCK,
P. LIENARDY, *conseillers d'Etat*;

F. DELPEREE, *assesseur de la section de législation*;

Mme :

M. PROOST, *greffier*.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme F. CARLIER, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

Le Greffier,

M. PROOST

Le Président,

C.-L. CLOSSET

Het komt de Regering en het Parlement toe te beoordeelen of die ongelijke behandeling desalniettemin kan worden gerechtvaardigd en of de voorgenomen regels redelijkerwijs evenredig zijn met het beoogde doel.

3. De vraag rijst of het in de bedoeling ligt af te wijken van het beginsel van de rechten van verdediging dat, in tuchtzaken, zowel door de rechtsleer als door de rechtspraak beschouwd wordt als een algemeen rechtsbeginsel ⁽¹⁾ en dat, voor de gewone tuchtprocedure, besloten ligt in de artikelen 24/27 en 24/28 van de voormelde wet van 1973.

Doordat de ontworpen tekst niet meer, zoals thans het geval is, uitdrukkelijk verwijst naar die artikelen, is hij in dat opzicht dubbelzinnig. Hij moet grondig worden herzien opdat de uitoefening door de betrokkenen van hun rechten van verdediging uitdrukkelijk wordt gewaarborgd.

4. Luidens de bespreking van de artikelen zal artikel 24/24 van de voormelde wet « integraal van toepassing » blijven.

Krachtens deze bepaling is het eensluidend advies of het advies van de Minister van Justitie vereist wanneer er kans bestaat dat een tuchtstraf als bedoeld in artikel 24/13, § 1, 4^o tot 7^o, wordt opgelegd aan een rijkswachter in zijn hoedanigheid van officier of agent van gerechtelijke politie, wegens feiten die hij zou hebben begaan in het kader van een opdracht van gerechtelijke politie.

In de ontworpen tekst komt de bedoeling die in de bespreking van de artikelen wordt te kennen gegeven niet duidelijk tot uiting, aangezien hij zich ertoe beperkt te bepalen dat de beslissing genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken « in voorkomend geval ter kennis (wordt) gebracht van de Minister van Justitie ».

De ontworpen bepaling moet worden herzien om de nodige verduidelijkingen aan te brengen.

De kamer was samengesteld uit

HH. :

C.-L. CLOSSET, *kamervoorzitter*;

C. WETTINCK,
P. LIENARDY, *staatsraden*;

F. DELPEREE, *assessor van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

M. PROOST, *griffier*.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. F. CARLIER, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. LIENARDY.

De Griffier,

M. PROOST

De Voorzitter,

C.-L. CLOSSET

⁽¹⁾ Ergec R., « Le droit disciplinaire et les droits de l'homme », Rev. dr. ULB, 1991-1994, pp. 43 et suivantes; Batsel D., « Le régime disciplinaire » dans « Précis de la fonction publique », Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 373 et suivantes; Andersen R., « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit disciplinaire dans la fonction publique belge », Rev. trim. dr., numéro spécial consacré au droit disciplinaire, 1995, n° 22, pp. 240 et suivantes.

⁽¹⁾ Ergec R., « Le droit disciplinaire et les droits de l'homme », Rev. dr. ULB, 1991-4, blz. 43 en volgende; Batsel D., « Le régime disciplinaire » in « Précis de la fonction publique », Brussel, Bruylant, 1994, blz. 373 en volgende; Andersen R., « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit disciplinaire dans la fonction publique belge », Rev. trim. dr., extra-nummer over het tuchtrecht, 1995, n° 22, blz. 240 en volgende.

PROJET DE LOI

ALBERT II, ROI DES BELGES

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 24/26, § 3, alinéa 2 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, modifié par la loi du 3 avril 1997, est remplacé par la disposition suivante :

« Le commandant d'unité, saisi par le commandant de la gendarmerie agissant sur injonction du Ministre de l'Intérieur, fait procéder à l'enquête préalable. Le rapport de l'enquête préalable est transmis au commandant de la gendarmerie qui le porte, avec son avis, à la connaissance du Ministre de l'Intérieur qui, le cas échéant, en informe le Ministre de la Justice. Le Ministre de l'Intérieur peut ensuite, d'initiative ou à la requête du Ministre de la Justice, enjoindre le commandant de la gendarmerie de faire procéder à la rédaction d'un rapport introductif par le commandant d'unité en vue de la saisine du conseil d'enquête par le chef de corps, quelle que soit la sanction disciplinaire proposée. Dans ce cas, le conseil d'enquête transmet son avis, quel qu'en soit le contenu, au commandant de la gendarmerie. Ce dernier le transmet, le cas échéant avec son avis, au Ministre de l'Intérieur pour décision. Sans préjudice de l'article 24/24, § 2, le Ministre de l'Intérieur peut infliger une des sanctions visées à l'article 24/13, § 1^{er}. Sa décision est, le cas échéant, portée à la connaissance du Ministre de la Justice ou du bourgmestre. ».

WETSONTWERP

ALBERT II, KONING DER BELGEN

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn gelasthet ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 24/26, § 3, tweede lid van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht, gewijzigd bij de wet van 3 april 1997, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De eenheidscommandant die geadieerd wordt door de commandant van de rijkswacht, handelend op bevel van de Minister van Binnenlandse Zaken, doet een voorafgaand onderzoek instellen. Het verslag van het voorafgaand onderzoek wordt overgezonden aan de commandant van de rijkswacht die het met zijn advies ter kennis brengt van de Minister van Binnenlandse Zaken die, in voorkomend geval, de Minister van Justitie inlicht. De Minister van Binnenlandse Zaken kan vervolgens, uit eigen beweging of op verzoek van de Minister van Justitie, de commandant van de rijkswacht gelasten de eenheidscommandant een inleidend verslag te doen opstellen met het oog op de adiëring van de onderzoeksraad door de korpscommandant, ongeacht de tuchtstraf die wordt voorgesteld. In dit geval zendt de onderzoeksraad zijn advies, ongeacht de inhoud ervan, aan de commandant van de rijkswacht. Deze laatste zendt dit, in voorkomend geval aangevuld met zijn advies, aan de Minister van Binnenlandse Zaken voor beslissing. Onverminderd artikel 24/24, § 2, kan de Minister van Binnenlandse Zaken één van de in artikel 24/13, § 1 bedoelde straffen opleggen. Zijn beslissing wordt, in voorkomend geval, ter kennis gebracht van de Minister van Justitie of de burgemeester. ».

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 3 juin 1997.

ALBERT

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur,

J. VANDE LANOTTE

Le Ministre de la Justice,

S. DE CLERCK

Art. 3

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 3 juni 1997.

ALBERT

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Binnenlandse Zaken,

J. VANDE LANOTTE

De Minister van Justitie,

S. DE CLERCK