

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 mai 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 18 juillet 1991
organique du contrôle
des services de police et de renseignement
et de l'Organe de coordination pour l'analyse
de la menace en ce qui concerne l'obligation,
pour le Service d'Enquêtes du Comité P,
d'informer l'autorité disciplinaire compétente
de l'existence d'une faute disciplinaire
éventuelle lorsqu'il agit
dans le cadre d'une enquête judiciaire**

(déposée par Mme Cécile Thibaut et
MM. Stefaan Van Hecke et Patrick Dewael)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 mei 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
18 juli 1991 tot regeling van het toezicht
op politie- en inlichtingendiensten en op het
Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse,
wat de verplichting voor de
Dienst Enquêtes van het Comité P betreft
om in het geval van een gerechtelijk
onderzoek de bevoegde tuchtrechtelijke
overheid in te lichten over het bestaan
van een mogelijke tuchtrechtelijke fout**

(ingediend door mevrouw Cécile Thibaut en
de heren Stefaan Van Hecke en Patrick Dewael)

RÉSUMÉ

Il est apparu, dans l'affaire Chovanec, que le Service d'Enquêtes du Comité P estime qu'il ne doit pas informer l'autorité disciplinaire compétente de l'existence d'une faute disciplinaire éventuelle lorsqu'il agit dans le cadre d'une enquête judiciaire. Les auteurs estiment toutefois qu'il est souhaitable de retenir une autre interprétation juridique également possible.

Cette proposition de loi prévoit dès lors que le Service d'enquêtes devra également informer l'autorité disciplinaire compétente de l'existence d'une faute disciplinaire éventuelle lorsque sa mission s'inscrit dans le cadre d'une enquête judiciaire.

SAMENVATTING

In de zaak-Chovanec is gebleken dat de Dienst Enquêtes van het Comité P van oordeel is dat hij het de bevoegde tuchtrechtelijke overheid niet op de hoogte moet brengen van een mogelijke tuchtrechtelijke fout wanneer de Dienst handelt in het kader van een gerechtelijk onderzoek. Een andere juridische interpretatie is echter mogelijk en volgens de indieners ook wenselijk.

Dit wetsvoorstel strekt er daarom toe te bepalen dat de Dienst Enquêtes de bevoegde tuchtrechtelijke overheid dient in te lichten over het bestaan van een mogelijke tuchtrechtelijke fout, ook wanneer de opdracht van de Dienst in een gerechtelijk onderzoek kadert.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour que le Comité permanent P et son Service d'enquêtes fonctionnent bien, il faut que les informations y circulent bien. Les informations dont disposent le Comité P et ses services doivent être traitées efficacement et, au besoin, être partagées.

Cela vaut également pour la notification des fautes disciplinaires éventuelles visées à l'article 23 de la loi du 18 juillet 1991 énoncé comme suit:

“Lorsqu'un membre du Service d'enquêtes P constate, à l'occasion d'une enquête, des faits qui pourraient constituer une faute disciplinaire, le (directeur général) du Service d'enquêtes P en donne immédiatement connaissance à l'autorité disciplinaire compétente”.

Si cette disposition semble claire de prime abord, la question de sa portée exacte s'est posée dans le prolongement de l'affaire Chovanec. En effet, il a alors été constaté que le Service d'enquêtes P, qui avait été chargé par un juge d'instruction de mener une enquête judiciaire sur le décès de M. Chovanec, n'avait pas informé l'autorité disciplinaire compétente de l'existence d'une éventuelle faute disciplinaire. Il s'agissait en l'occurrence du salut hitlérien effectué par une agente.

Selon le Service d'enquêtes P, cette notification n'était pas nécessaire. Dans une analyse juridique, le Comité P indique en effet que la disposition précitée ne s'applique pas lorsqu'elle risque de nuire au secret de l'enquête (judiciaire). En outre, dans cette analyse, le Comité P cite les travaux parlementaires préparatoires relatifs à l'article 23, où il n'est question que de “la constatation de faits lors du traitement de plaintes et de déclarations par le Service d'enquêtes P, et non lors de l'exécution de missions judiciaires”.

Une analyse du Service des Affaires juridiques et de la Documentation parlementaire de la Chambre des représentants donne toutefois une autre interprétation. En effet, cette analyse indique que “l'article 23 de la loi a été formulé en termes généraux et clairs, de prime abord, et que cet article devrait donc également être appliqué dans le cadre des enquêtes pénales”.

Le Service des Affaires juridiques et de la Documentation parlementaire n'est en outre pas d'accord

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Een goede informatiedoorstroming is van essentieel belang voor de goede werking van het Vast Comité P en van zijn Dienst Enquêtes. De informatie waarover het Comité en zijn diensten beschikken, moet op een doeltreffende manier verwerkt en, waar nodig, gedeeld worden.

Dat geldt ook voor het ter kennis brengen van mogelijke tuchtrechtelijke fouten, zoals bepaald in artikel 23 van de wet van 18 juli 1991. Dat artikel bepaalt namelijk:

“Wanneer een lid van de Dienst Enquêtes P ter gelegenheid van een onderzoek feiten vaststelt die een tuchtrechtelijke fout zouden kunnen uitmaken, geeft de directeur-generaal van de Dienst Enquêtes P daarvan onverwijld kennis aan de bevoegde tuchtrechtelijke overheid.”

Waar deze bepaling op het eerste gezicht duidelijk lijkt, was er in de nasleep van de zaak-Chovanec enige onduidelijkheid over de reikwijdte van deze bepaling. De vaststelling was immers dat de Dienst Enquêtes P, die in opdracht van een onderzoeksrechter een gerechtelijk onderzoek uitvoerde naar het overlijden van de heer Chovanec, de bevoegde tuchtrechtelijke overheid niet had ingelicht over het bestaan van een mogelijke tuchtrechtelijke fout, *in casu* de Hitlergroet die werd uitgebracht door een agente.

Volgens de Dienst Enquêtes P was dat immers niet nodig. In een juridische analyse van het Comité P zelf werd daaromtrent betoogd dat de bepaling niet van toepassing is wanneer zij het geheim van het (gerechtelijk) onderzoek kan schaden. Bovendien beriep het Comité P zich in zijn analyse ook op de parlementaire voorbereiding bij dit artikel 23, waarin alleen gedacht werd aan “de vaststelling van feiten bij de behandeling van klachten en aangiften door de Dienst Enquêtes P en niet bij de uitvoering van gerechtelijke opdrachten.”

In een analyse die door de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd gemaakt, wordt echter een andere interpretatie gegeven. Volgens die analyse, immers, zijn “de bewoordingen van artikel 23 van de wet algemeen en op het eerste gezicht duidelijk en zou het artikel dus ook moeten worden toegepast in het kader van strafrechtelijke onderzoeken.”

Bovendien gaat de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie niet akkoord met het

avec le Comité P en ce qui concerne le secret de l'instruction. Alors que selon l'analyse juridique du Comité P, la loi Franchimont empêche, dans ce contexte, de déroger au secret de l'instruction, le Service des Affaires juridiques et de la Documentation parlementaire de la Chambre indique ce qui suit:

“Les exceptions légales au secret de l'instruction ne se limitent bien sûr pas aux exceptions instaurées par cette loi. Cela ressort du texte de cette loi et n'est pas contredit par l'exposé des motifs du projet de loi, qui précise, en termes généraux, que seule une disposition légale peut prévoir une exception au secret de l'instruction.”

L'exposé des motifs de la loi Franchimont est en effet rédigé comme suit:

“§ 1^{er}. Le principe du secret de l'information et de l'instruction.

Les raisons principales invoquées pour justifier le secret de l'information et de l'instruction sont, d'une part, une indispensable efficacité dans la recherche de la vérité et, d'autre part, la protection de la présomption d'innocence. Ce principe est clairement affirmé dans le projet et les exceptions ne peuvent y être apportées que par une loi.”¹

Eu égard aux arguments du Service des Affaires juridiques et de la Documentation parlementaire, et compte tenu de l'importance des procédures disciplinaires qui, tel que le prévoit la jurisprudence Darville², peuvent coexister avec une procédure judiciaire, il convient de clarifier l'article 23 de cette loi et de prévoir que, même lorsqu'il s'agit d'une enquête judiciaire, le Service d'enquêtes P doit informer l'autorité disciplinaire compétente de l'existence d'une faute disciplinaire éventuelle.

¹ Doc. parl. Chambre, 1996-1997, n° 857/1, p.7. <https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/49/0857/49K0857001.pdf>. Soulignement par nos soins.

² Cf. Comité P, 2019, *Enquête de contrôle. Violences policières*. p. 31: “Le fait de traiter des faits sur le plan judiciaire n'est pas incompatible avec l'exercice d'une action disciplinaire. Au contraire, rester inactif au motif qu'une procédure judiciaire est en cours est contradictoire avec la jurisprudence Darville. [...] Par ailleurs, nous tenons à souligner que le traitement disciplinaire et le traitement judiciaire poursuivent des finalités différentes, l'une n'excluant pas l'autre. De plus, il est tout à fait possible qu'un même dossier contienne des aspects pénaux pour lesquels le dossier est traité sur le plan judiciaire ainsi que des manquements qui relèvent davantage de la déontologie, une attitude agressive par exemple.”

Comité P wat het geheim van het onderzoek betreft. Terwijl de juridische analyse van het Comité P stelt dat de zogenaamde wet-Franchimont belet dat in deze context een uitzondering op het geheim van het onderzoek wordt gemaakt, wordt door de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie van de Kamer het volgende gesteld:

“De wettelijke uitzonderingen op het geheim van het onderzoek zijn uiteraard niet beperkt tot de door die wet ingevoerde gevallen. Dat blijkt uit de tekst van die wet en wordt niet tegenge-sproken door de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, waarin in algemene bewoordingen wordt verduidelijkt dat op het geheim van het onderzoek enkel een uitzondering kan worden gemaakt door een wettelijke bepaling.”

In de memorie bij de wet-Franchimont klinkt het inderdaad als volgt:

“§ 1. Het beginsel van het geheim karakter van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek.

De belangrijkste redenen ter verantwoording van het geheim karakter van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek zijn enerzijds de efficiëntie van de waarheidsvinding en anderzijds de eerbiediging van het vermoeden van onschuld. Dit beginsel werd ondubbelzinnig in het ontwerp bevestigd en hierop kan enkel een uitzondering worden gemaakt door een wettelijke bepaling.”¹

Gelet op de argumenten van de Dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie en gezien het belang van tuchtrechtelijke procedures, die, zoals bepaald in de Darville-rechtspraak², naast gerechtelijke procedures kunnen bestaan, is het opportuun artikel 23 van deze wet te verduidelijken en te bepalen dat de Dienst Enquêtes P, ook wanneer het om een gerechtelijk onderzoek gaat, de bevoegde tuchtrechtelijke overheid dient in te lichten over het bestaan van een mogelijke tuchtrechtelijke fout.

¹ Parl. St. Kamer, 1996-1997, nr. 857/1, p.7. <https://www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/0857/49K0857001.pdf>. Eigen onderlijning.

² Cfr. Comité P, 2019, *Toezihtsonderzoek. Politiegeweld*. p. 31-32: “Het feit dat feiten op gerechtelijk vlak worden behandeld is niet onverenigbaar met de uitoefening van een tuchtvordering. Integendeel, niets ondernemen omdat er een gerechtelijke procedure lopende is, is in strijd met de Darville-rechtspraak [...] Daarnaast wensen we te onderstrepen dat de tuchtrechtelijke behandeling en de gerechtelijke behandeling verschillende doelstellingen nastreven, waarbij de ene de andere niet uitsluit. Bovendien is het zeer goed mogelijk dat een zelfde dossier strafrechtelijke aspecten bevat die op gerechtelijk vlak worden behandeld alsook tekortkomingen die eerder vallen onder de deontologie, een agressieve houding bijvoorbeeld.”

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Article 1^{er}**

Cet article dispose qu'il s'agit d'une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Cet article précise la portée de l'article 23 de la loi du 18 juillet 1991 en indiquant que la notion d'enquête figurant dans celui-ci ne concerne pas uniquement le traitement de plaintes et de dénonciations et qu'elle recouvre également les enquêtes judiciaires.

Il suffit à cet égard d'insérer un renvoi à l'article 16 de la même loi. Cette disposition décrit en effet à la fois les enquêtes réalisées par le Service d'enquêtes P à la suite de plaintes ou de dénonciations et les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police et de l'OCAM. Il est rédigé comme suit:

"Sur décision du Comité permanent P ou, sauf à l'égard de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui, d'initiative, auquel cas il en informe sans délai le président du Comité permanent P, le Service d'enquêtes des services de police, dénommé ci-après "le Service d'enquêtes P", contrôle, par des enquêtes, le fonctionnement des services de police, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des services d'appui, dans les limites de l'article 1^{er}.

Il examine les plaintes et dénonciations des particuliers qui ont été directement concernés par l'intervention d'un service de police, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ou d'un autre service d'appui. Tout fonctionnaire, toute personne exerçant une fonction publique et tout membre des forces armées directement concerné par des directives, des décisions ou des modalités d'application de celles-ci, ainsi que par des méthodes ou des actions, peut porter plainte ou faire une dénonciation sans devoir demander d'autorisation à ses chefs ou à ses supérieurs hiérarchiques.

D'initiative ou sur réquisition du procureur du Roi, de l'auditeur militaire ou du juge d'instruction compétent, il effectue, en concurrence avec les autres officiers et agents de police judiciaire et même avec un droit de prévention sur ceux-ci, les enquêtes sur les crimes et délits mis à charge des membres des services de police et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. Concernant les membres des autres services d'appui,

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**Artikel 1**

Dit artikel bepaalt dat het gaat om een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Dit artikel verduidelijkt de reikwijdte van artikel 23 van de wet van 18 juli 1991. Meer bepaald wordt toegevoegd dat het onderzoek waarvan in dit artikel sprake is niet beperkt is tot de behandeling van klachten en aangiften, maar ook van toepassing is op gerechtelijke onderzoeken.

Het volstaat daarvoor een verwijzing naar artikel 16 van dezelfde wet in te voegen. Dat artikel omschrijft immers zowel de onderzoeken die de Dienst Enquêtes P uitvoert naar aanleiding van klachten en aangiften als de onderzoeken naar de misdaden en wanbedrijven die ten laste worden gelegd van de leden van de politiediensten en het OCAD, en luidt als volgt:

"In opdracht van het Vast Comité P of, behoudens ten aanzien van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de andere ondersteunende diensten, uit eigen beweging, en in dit geval licht hij daarover zonder verwijl de voorzitter van het Vast Comité P in, houdt de Dienst Enquêtes voor de politiediensten, hierna genoemd "de Dienst Enquêtes P", door onderzoeken in te stellen, toezicht op de werking van de politiediensten, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de ondersteunende diensten, rekening houdend met de bij artikel 1 opgelegde beperkingen.

De Dienst onderzoekt de klachten en aangiften van particulieren die rechtstreeks betrokken zijn geweest bij het optreden van een politiedienst, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse of een andere ondersteunende dienst. Elke ambtenaar, elke persoon die een openbaar ambt uitoefent en elk lid van de krijgsmacht die of dat rechtstreeks betrokken is bij richtlijnen, beslissingen of toepassingsregels daarvan, alsmede bij werkwijzen of handelingen, kan een klacht indienen of aangifte doen zonder daartoe machtiging te moeten vragen aan zijn chefs of aan zijn hiërarchische meerderen.

Uit eigen beweging of op vordering van de bevoegde procureur des Konings, krijgsauditeur of onderzoeksrechter, stelt de Dienst, samen met de andere officieren en agenten van gerechtelijke politie en zelfs met een recht van voorrang op deze, de onderzoeken in naar de misdaden en wanbedrijven die ten laste worden gelegd van de leden van de politiediensten en van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. Wat betreft

la présente disposition s'applique uniquement à l'égard de l'obligation consacrée aux articles 6 et 14 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

L'exécution des enquêtes judiciaires ne peut mettre en péril l'exécution des autres missions du Service d'Enquêtes. À cette fin, le ministre de la Justice arrête, conformément à l'article 143^{ter} du Code judiciaire et sur proposition du Comité permanent P, les enquêtes sur les délits et crimes mis à charge des membres de services de police et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace qui sont confiées prioritairement, d'une part, au Service d'Enquêtes P, d'autre part, à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale ou aux services de police.

Si la personne qui fait une dénonciation le souhaite, son anonymat doit être garanti. Dans ce cas, son identité ne peut être révélée qu'au sein du Service et au Comité permanent P."

Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Patrick DEWAELE (Open Vld)

de leden van de andere ondersteunende diensten geldt deze bepaling alleen ten aanzien van de bij artikelen 6 en 14 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging ingestelde verplichting.

De uitvoering van de gerechtelijke onderzoeken mag de uitvoering van de andere opdrachten van de Dienst Enquêtes niet in het gedrang brengen. Daartoe bepaalt de minister van Justitie, conform artikel 143^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek en op voorstel van het Vast Comité P, of, enerzijds, de Dienst Enquêtes P, dan wel, anderzijds, de algemene inspectie van de federale en van de lokale politie of de politiediensten prioritair worden belast met het onderzoek naar de wanbedrijven en misdaden welke leden van de politiediensten en van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse ten laste worden gelegd.

Zo het door de persoon die aangifte doet, wordt gewenst, dient zijn anonimiteit te worden gewaarborgd. Zijn identiteit mag in dit geval alleen bekend gemaakt worden binnen de Dienst en aan het Vast Comité P."

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

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 23 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, modifié en dernier lieu par la loi du 3 mai 2003, les mots "effectuée dans le cadre de l'article 16" sont insérés entre les mots "à l'occasion d'une enquête" et les mots ", des faits".

18 janvier 2021

Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Patrick DEWAELE (Open Vld)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 23 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 3 mei 2003, worden de woorden "in het kader van artikel 16" ingevoegd tussen de woorden "van een onderzoek" en de woorden "feiten vaststelt".

18 januari 2021