Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
1
1 0 MAI 1956
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

VVV. L.5022/2.

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 19 décembre 1955, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur la gendarmerie", a donné le 19 mars 1956 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e December 1955 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de Rijkswacht", heeft de 19e Maart 1956 het volgend advies gegeven:

C'est la seconde fois que le Conseil d'Etat est saisi d'un projet de loi organique de la gendarmerie.

Le premier projet a fait l'objet d'un avis donné le 7 juillet 1952 portant le n° L. 2946/1. Ce projet, après avoir été remanié conformément à l'avis, fut déposé sur le bureau du Sénat le 12 novembre 1952 (Doc.parl. 1952-53, n° 14). Il devint toutefois caduc à la suite de la dissolution des Chambres législatives le 12 mars 1954.

Le texte actuellement soumis au Conseil d'Etat ne diffère pas essentiellement du projet dont le Sénat fut saisi en 1952. Il s'inspire de la même conception et reproduit textuellement en grand nombre des dispositions du projet antérieur. Il introduit cependant quelques dispositions nouvelles et en modifie un nombre important d'autres. Il soulève les observations ci-après.

\+

\+ \+

L'exposé des motifs souligne que le projet tend à combler une lacune de la législation. Il en est bien ainsi.

Les dispositions organiques qui régissent la gendarmerie sont encore aujourd'hui, comme l'a fait remarquer le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il donna en 1949 sur le projet qui devint l'arrêté du Régent du 25 juin 1949 apportant des modifications à l'organisation de la gendarmerie, celles qui régissaient la matière au premier temps de l'indépendance, voire sous le régime français et le régime hollandais.

.../...

Le Gouvernement provisoire parant au plus pressé avait par l'article 8 de l'arrêté du 26 décembre 1830 disposé :

"Les lois et règlements qui déterminent les fonctions et le service de l'ex-maréchaussée sont provisoirement maintenus en toutes leurs dispositions non encore abrogées par les actes du gouvernement provisoire et continueront d'être exécutés par la gendarmerie nationale " (Recueil adm. de l'armée, T.VIII, p. 67).

Le Constituant, lorsqu'il fut saisi de la matière, s'abstint d'abolir ce régime et se borna à inscrire à l'article 120 de la Constitution sa volonté de voir l'organisation et les attributions de la gendarmerie réglées par la loi (Huyttens, T. IV, p. 109, séance du 24 janvier 1831).

M. FLESSU s'exprime à l'époque comme suit dans son rapport :

"La 4ème section a proposé une disposition particulière pour la gendarmerie. On sait que cette partie de la force publique est particulièrement destinée à maintenir l'ordre et la tranquillité, à rechercher les délits et à livrer les coupables à la justice, ainsi qu'à assurer l'exécution des lois et des décisions judiciaires; l'organisation et les attributions doivent donc faire l'objet d'une loi spéciale.

.../...

Comme la 4ème section, la section centrale a été d'avis qu'il fallait en exprimer la nécessité dans la Constitution".

\+

\+ \+

Ainsi que le souligne TIELEMANS au chapitre IV de son répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique, sous la rubrique "gendarmerie":

"La gendarmerie est une institution mixte : comme force armée, elle est militaire; elle est civile par destination. Elle doit ressortir par conséquent et au département de la guerre et au département de la justice qui a dans ses attributions la police générale du royaume ou l'exécution des lois relatives à l'ordre public.

Cette distinction est capitale; elle a été consacrée dans le commencement du régime représentatif et on la considère comme une des bases les plus essentielles de ce régime" (Tielemans, ouvrage cité, T.VIII, p. 152).

Sous réserve des modifications apportées dans le cours des temps aux attributions ministérielles, ces considérations valent toujours et trouvent aujourd'hui encore leur fondement le plus récent dans l'arrêté du Prince Souverain du 12 août 1814, ainsi que dans le règlement du 30 janvier 1815 pris en exécution de l'article 24 de cet arrêté.

.../...

Le Gouvernement n'entend apporter par le projet aucun changement ni au caractère de la gendarmerie, ni au règlement des attributions ministérielles en ce qui la concerne. Les articles 1er et 2 visent, bien au contraire, à consacrer définitivement la situation actuelle sauf dans la mesure où l'article 2 fait de la gendarmerie, non plus un élément de l'armée de terre, mais une force armée distincte.

Tel qu'il est conçu, l'article 2 semble néanmoins vouloir, à l'alinéa 1er, charger directement le Ministre de la Défense nationale de l'organisation et de l'administration générale de la gendarmerie et, partant, lui attribuer à cette fin le pouvoir réglementaire et la mission d'exécuter la loi. Telle n'est cependant pas sa portée à la lumière des renseignements donnés au Conseil d'Etat.

Sous réserve de l'établissement de la gendarmerie en force armée distincte, l'article 2 ne vise qu'à régler les attributions des ministres en ce qui la concerne. L'article exprimerait, dès lors, plus exactement et plus clairement son objet s'il était formulé comme suit :

"Article 2.-

La gendarmerie constitue une des forces armées.

§ 1er. Elle est placée dans les attributions du Ministre de la Défense nationale pour tout ce qui concerne l'organisation et l'administration générale de cette force, notamment pour l'organisation des unités, l'instruction et l'administration du personnel, l'ordre intérieur et la discipline, les traitements et les indemnités, la tenue, l'équipement, le matériel, l'approvisionnement ainsi que pour tout ce qui concerne la

.../...

surveillance exercée sur les militaires absents de leurs corps et la participation à la préparation des opérations de mobilisation.

§ 2. Elle est placée dans les attributions du Ministre de l'Intérieur pour tout ce qui concerne l'exercice de la police administrative, l'exécution des lois et arrêtés de police générale et le maintien de l'ordre public.

§ 3. Elle est placée dans les attributions du Ministre de la Justice pour tout ce qui concerne la police des étrangers et la sûreté de l'Etat, et, compte tenu des pouvoirs des procureurs généraux près les Cours d'appel et de l'auditeur général près la Cour militaire, pour tout ce qui concerne l'exercice de la police judiciaire".

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 5 du projet :

"Le Roi peut créer des services ministériels propres à la gendarmerie".

Le Roi tient directement de la Constitution le pouvoir d'organiser les départements ministériels de la manière qui lui semble convenir le mieux aux nécessités du service.

.../...

Il est par conséquent superflu que le législateur habilite le Roi à créer des services ministériels qui seront propres à l'une des forces armées.

+

+ +

Les articles 6, 7 et 8 concernent l'organisation territoriale de la gendarmerie.

Ces dispositions correspondent aux articles 6, 7 et 8 du projet déposé au Sénat en 1952.

A la différence de ce dernier projet, le projet actuel ne détermine pas les grades dont doivent être revêtus les membres de la gendarmerie chargés du commandement des différentes unités.

La détermination de ces grades par voie de règlement incombera dès lors au Roi lorsqu'il exécutera la loi.

+

+ +

.../...

ARTICLE 12.

En vertu de l'article 12, le statut du personnel de la gendarmerie sera fixé "par la présente loi et par d'autres lois particulières".

Le statut comportant naturellement la matière des rétributions, il s'ensuivra qu'à l'avenir le régime pécuniaire des membres de la gendarmerie sera déterminé par la loi.

Si cet effet de l'article avait échappé au Gouvernement et s'il estimait préférable de régler lui-même cette matière, il serait souhaitable de prévoir une disposition conférant au Roi les pouvoirs nécessaires à cette fin.

"Article 12.-

La gendarmerie se compose d'officiers, de sous-officiers, de brigadiers et de gendarmes. Leur statut est fixé par la présente loi et par d'autres lois particulières; leurs rétributions sont toutefois déterminées par le Roi".

\+

\+ \+

L'article 16 appelle quelques modifications touchant à des détails de forme ne nécessitant aucun commentaire. Elles résultent du texte proposé ci-après :

.../...

"Article 16.-

Les fonctions de la gendarmerie ont un caractère à la fois préventif et répressif; elles se divisent en fonctions ordinaires et en fonctions extraordinaires.

Les fonctions ordinaires sont celles que la gendarmerie remplit en vertu de la loi, sans réquisition préalable de l'autorité.

Les fonctions extraordinaires sont celles que la gendarmerie ne peut remplir sans la réquisition de l'autorité".

+

\+ +

L'article 17 est conçu comme suit :

"Les membres de la gendarmerie ont compétence dans tout le territoire du Royaume; ils n'exercent normalement leurs fonctions que dans la circonscription de l'unité à laquelle ils sont affectés".

Sous l'empire de la législation actuelle, les membres de la gendarmerie ne peuvent,spontanément, exercer leurs fonctions en dehors du ressort territoral de l'unité à laquelle ils sont attachés. Les actes accomplis en dehors de ce ressort en l'absence d'un ordre hiérarchique ou d'une réquisition légale, sont entachés d'irrégularité (Cass. 13 janvier 1908, Pas.1908, I,78; Schuind, Traité pratique de droit criminel, II, P.208).

.../...

Le projet pose comme règle que les membres de la gendarmerie ont compétence dans tout le territoire du Royaume. Il en résultera que les justiciables ne pourront plus exciper de l'incompétence ratione loci des membres de la gendarmerie, ceux-ci étant compétents partout où ils se trouvent. La disposition restrictive selon laquelle les membres de la gendarmerie "n'exercent normalement leurs fonctions que dans la circonscription de l'unité à laquelle ils sont affectés", ne constitue qu'une injonction du législateur aux autorités administratives. Celles-ci devront veiller à ce que les membres de la gendarmerie exercent normalement leurs fonctions dans l'unité qui leur a été assignée.

Devant les tribunaux les particuliers ne pourront invoquer cette prescription d'ordre intérieur pour conclure à la nullité des actes accomplis hors du territoire de l'unité.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 19, la gendarmerie peut, lorsque ses moyens se révèlent insuffisants, requérir l'assistance des officiers et agents de police administrative ainsi que l'assistance des détachements des autres forces armées. En outre, lorsqu'elle est attaquée dans l'exercice de sa mission, elle peut requérir l'assistance de toute personne présente.

Ces dispositions devant normalement être mises en oeuvre dans des cas de nécessité urgente qui ne peuvent s'accommoder de discussions sur la régularité de la réquisition, il serait souhaitable de préciser qui, au sein de la gendarmerie, peut procéder à la réquisition. D'après les renseignements fournis au Conseil d'Etat, ce serait tout commandant d'unité ou de détachement de gendarmerie dans le cas de l'alinéa 1er, et tout membre de la gendarmerie dans le cas de l'alinéa 2. Ces deux précisions devraient être insérées dans l'article .

A propos de l'alinéa 2 de l'article 19, il convient en outre d'observer que la règle que cet alinéa énonce en matière d'assistance n'est pas neuve. L'article 556, 5°, du Code pénal punit déjà celui qui "le pouvant" aura refusé ou négligé de porter le secours dont il avait été requis "dans les circonstances d'accidents, tumultes , naufrages, inondations, incendie ou autres calamités, ainsi que dans le cas de brigandage, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire". Le projet ne prévoyant pas de peine particulière en cas de défaut d'assistance aux membres de la gendarmerie, l'article 556, 5°, du Code pénal demeurera applicable à ces cas. Ces observations valent pour l'article 35 du projet qui, lui, prévoit le droit de réquisition en cas de catastrophe ou de sinistre important.

Le Conseil d'Etat suggère de rédiger les articles 19 et 35 comme suit :

.../...

"Article 19.-

Tout commandant d'unité ou de détachement de gendarmerie peut, lorsque ses moyens se révèlent insuffisants, requérir l'assistance des officiers et agents de police administrative; il peut de même, pour le rétablissement de l'ordre public, requérir l'assistance de détachements des autres forces armées.

Tout membre de la gendarmerie peut, lorsqu'il est attaqué dans l'exercice de sa mission, requérir l'assistance des personnes présentes sur les lieux; ces personnes sont tenues d'obtempérer".

Article 35.-

Comme au projet, sauf la deuxième phrase du deuxième alinéa qui serait à remplacer par le texte ci-après :

"Tout membre de la gendarmerie peut requérir le service personnel des habitants qui sont tenus d'obtempérer à ses réquisitions et même de fournir les chevaux, véhicules et tous autres objets nécessaires pour secourir les personnes et conserver les propriétés".

ARTICLES 20 ET 21.

Ces articles ont pour objet de régler, d'une part, l'usage par la gendarmerie des armes blanches et des armes à feu et, d'autre part, l'usage "d'engins spéciaux moins sévères que ces armes".

.../...

L'usage des armes est actuellement régi par les articles 231 et 232 de la loi du 28 germinal, an VI, ainsi que par l'article 11, 27°, de l'arrêté du Prince Souverain du 30 janvier 1815.

Aux termes de l'article 20 :

"Dans l'exécution de leurs fonctions, les membres de la gendarmerie ne peuvent employer la force des armes blanches ou à feu qu'en cas d'absolue nécessité, soit :

1° lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contr eux-mêmes;
2° lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou personnes qui leur sont confiés;
3° lorsque les personnes formant l'attroupement se rendent coupables de crimes et délits flagrants, qui ne peuvent être réprimés que par l'emploi de la force des armes.

S'il y a lieu de disperser des attroupements ou de réprimer des émeutes, l'usage des armes à feu est subordonné à la réquisition de l'autorité légalement responsable du maintien de l'ordre. Elle fera trois sommations formulées dans les termes suivants : "Obéissance à la loi; on va faire usage des armes à feu; que les bons citoyens se retirent".

Le premier alinéa de ce texte ne permet pas de dégager si l'énoncé des trois cas dans lesquels il peut être fait usage des armes constitue une explicitation

.../...

de la notion d'absolue nécessité, la conjonction "soit" ayant alors le sens de "c'est-à-dire", ou si la conjonction exprime plutôt une alternative, ce qui correspondrait à soumettre l'usage des armes à deux conditions, celle de l'absolue nécessité et, en plus, se trouver dans une des trois situations décrites. D'après les renseignements donnés au Conseil d'Etat, c'est ce deuxième sens qu'aurait ici le mot "soit".

Quant au second alinéa, on ne peut à sa lecture déterminer avec certitude s'il déroge à l'alinéa premier et si, après avoir écarté le critérium de l'absolue nécessité, il institue en matière d'usage des armes un régime distinct lorsqu'il s'agit de disperser des attroupements et de réprimer des émeutes que ne marquent pas des crimes ou des délits flagrants ou, au contraire, s'il se borne, pour ces cas, à compléter le régime de l'alinéa premier par l'exigence de deux garanties, celle de la réquisition expresse de l'autorité chargée du maintien de l'ordre et celle des sommations.

Le problème est important car dans la première hypothèse l'autorité civile, c'est-à-dire le gouverneur en vertu des articles 128 et 129 de la loi provinciale, le commissaire d'arrondissement en vertu de l'article 139 de la même loi, le bourgmestre ou celui qui le remplace en vertu de l'article 105 de la loi communale, n'est pas tenue par le critérium de l'absolue nécessité, et, comme l'alinéa ne se réfère qu'aux armes à feu, l'usage des armes blanches est laissé à la discrétion de la gendarmerie. Dans la seconde hypothèse l'usage de toutes les

.../...

armes continue à dépendre de l'absolue nécessité. Celle-ci est appréciée par la gendarmerie pour les armes blanches, par l'autorité civile responsable du maintien de l'ordre pour les armes à feu.

Il semble que ce serait la seconde hypothèse qui corresponde aux vues du Gouvernement.

L'article gagnerait à être rédigé dans ce cas comme il sera indiqué ci-après.

A propos du second alinéa de l'article 20, il convient aussi d'observer, qu'il donne compétence au gouverneur et au commissaire d'arrondissement pour procéder aux sommations lorsqu'elles doivent précéder l'usage des armes à feu par la gendarmerie. Chaque fois que les réquisitions émaneront d'eux, ils auront compétence concurremment avec les bourgmestre, échevin et commissaire de police, que l'article 106 de la loi communale charge déjà de cette tâche.

Il importe de souligner que l'article 20 instituera, pour la gendarmerie, un régime différentiel en matière d'usage des armes.

Les autres éléments de la force publique, et plus particulièrement les troupes des forces terrestres, de l'air ou de mer, continueront à être régis par les articles 16 et 17 du décret des 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, par les articles 20 et suivants du décret des 26 juillet-3 août 1791 relatif à la réquisition et à l'action de la force

.../...

publique contre les attroupements, par les articles 128, 129 et 139 de la loi provinciale, ainsi que par les articles 105 et 106 de la loi communale, sans aucune modification.

Pour les éléments de la force publique autres que la gendarmerie, l'usage des armes quelles qu'elles soient, blanches ou à feu, est, en matière d'attroupements, subordonné à une autorisation expresse de l'autorité civile (article 25 du décret des 26 juillet-3 août 1791).

L'emploi de ces deux catégories d'armes doit être précédé des sommations qui sont prévues à l'article 106 de la loi communale et elles ne peuvent, semble-t-il, être faites que par l'une des autorités énumérées à cet article, c'est-à-dire "par le bourgmestre, échevin ou par un commissaire de police".

L'efficacité de l'intervention de la force publique requiert que cette dualité soit à tout le moins éliminé dans les cas où des troupes des forces armées sont appelées à intervenir concurremment avec la gendarmerie.

Une disposition à cette fin devrait être insérée dans l'article 62 du projet qui traite déjà de l'intervention conjointe des troupes de la gendarmerie et des troupes des autres forces armées.

Cette disposition pourrait constituer le second alinéa de l'article 62 et devrait être rédigée comme suit :

"L'usage des armes par les troupes qui n'appartiennent pas à la gendarmerie est, dans ce cas, régi par l'article 20 de la présente loi".

.../...

L'article 21 dispose :

"Tout commandant de troupe de gendarmerie agissant, d'initiative ou sur réquisition, pour la dispersion des attroupements, doit, quand les circonstances le lui permettent, par des avis répétés à haute voix, inviter les perturbateurs à se disperser.

Si ceux-ci n'obéissent pas à ces injonctions, il peut ordonner l'emploi d'engins spéciaux moins sévères que les armes blanches ou à feu. Si l'emploi de ces moyens demeure inopérant et si la gendarmerie se trouve dans un des cas prévus à l'article 20 l'attroupement est dispersé par la force des armes.

La gendarmerie doit s'efforcer de saisir les instigateurs des désordres et les personnes coupables d'infractions à la loi pénale. Les individus arrêtés doivent être éloignés le plus rapidement possible du théâtre des troubles".

Selon l'exposé des motifs cet article "fixe la procédure que la gendarmerie doit appliquer pour la dispersion des attroupements".

Cette déclaration dépasse l'intention du Gouvernement. L'article 21 ne constitue qu'une recommandation qui ne pourra être suivie que lorsque les circonstances le permettront, mais il contient en revanche l'autorisation pour la gendarmerie de se servir d'engins spéciaux moins sévères que les armes blanches ou à feu. Il comble sur ce point une lacune de la législation actuelle.

La portée exacte de cet article se dégagerait mieux si la seconde phrase du deuxième alinéa était omise de manière à éliminer toute apparence de subordination de l'article 20 au déroulement préalable des opérations prévues au premier alinéa ainsi qu'à la première phrase du deuxième alinéa de l'article 21. Il serait, à la vérité, utile que l'article 21 marque expressément cette absence d'incidence sur l'article 20.

.../...

TEXTE PROPOSE POUR LES ARTICLES 20 ET 21.

Article 20.-

Dans l'exécution de leurs fonctions, les membres de la gendarmerie ne font usage des armes blanches ou à feu qu'en cas d'absolue nécessité et :

1° lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contre eux-mêmes;
2° lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou personnes qui leur sont confiés;
3° lorsqu'ils sont chargés de disperser des attroupements ou de réprimer des émeutes. Toutefois, dans l'un ou l'autre de ces cas, mais pour autant que les émeutiers ou les personnes formant l'attroupement ne se rendent pas coupables de crimes ou de délits flagrants qui ne peuvent être réprimés que par la force des armes, l'usage des armes à feu est subordonné à la réquisition de l'autorité légalement responsable du maintien de l'ordre. Celle-ci fera, avant qu'il ne soit usé des armes à feu, trois sommations formulées dans les termes suivants : "Obéissance à la loi; on va faire usage des armes à feu; que les bons citoyens se retirent".

Article 21.-

Sans préjudice de l'article 20, tout commandant de troupe de gendarmerie intervenant d'initiative ou sur réquisition, pour la dispersion des attroupements, doit, si les circonstances le lui permettent, enjoindre par des avis répétés à haute voix, aux perturbateurs de se disperser.

Si ceux-ci n'obéissent pas à ses injonctions, il peut ordonner l'emploi d'engins spéciaux moins sévères que les armes blanches ou à feu.

.../...

La gendarmerie doit s'efforcer de saisir les instigateurs de désordres et les personnes coupables d'infraction à la loi pénale. Les individus arrêtés doivent être éloignés le plus rapidement possible du théâtre des troubles.

+

+ +

L'article 24 du projet dispose :

"Elle recherche et saisit les personnes surprises en flagrant délit ou poursuivies par la clameur publique.

Elle recherche les personnes dont l'arrestation a été légalement ordonnée et les met à la disposition de l'autorité compétente.

Elle agit de même pour les objets dont la saisie a été prescrite".

Suivant le dernier alinéa de cet article, les membres de la gendarmerie doivent rechercher les objets dont la saisie a été prescrite pour les mettre à la disposition de l'autorité compétente. Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne semble viser que le seul cas où la saisie a été prescrite par une autorité judiciaire.

Outre ce cas, les membres de la gendarmerie peuvent être tenus de se saisir d'office de certains objets, sans ordre préalable de l'autorité. Il en est ainsi notamment lorsqu'il y a flagrant délit. L'officier de gendarmerie est dans ce cas chargé par l'article 49 du Code d'instruction criminelle d'accomplir les actes qui sont de la compétence du procureur du Roi; parmi ces actes figure celui de saisir les objets dont il est question à l'article 35.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose de modifier la rédaction du dernier alinéa comme suit :

"Elle agit de même pour les objets dont la saisie est prescrite".

+

+

L'article 25 charge la gendarmerie de s'assurer de la personne de tout étranger trouvé dans l'intérieur du Royaume sans titre régulier,et de le conduire sur le champ à l'autorité compétente, mais il ajoute que la gendarmerie peut s'assurer de même de la personne de tout individu circulant sans titre d'identité.

En étendant ainsi aux Belges, pour administrative et essentiellement passagère qu'elle soit, une mesure privative de la liberté, la disposition soulève le problème de sa compatibilité avec l'article 7 de la Constitution, en raison de la généralité des termes de ce dernier.

Elle résoud la difficulté dans le sens de la compatibilité, en accord avec la majorité de la doctrine et de la jurisprudence (Cf. notamment Thonissen. La Constitution belge, 2ème éd., p. 27, n° 42, - Beltjens. La Constitution belge, p. 103, n° 5. - Giron, Dictionnaire de droit administratif. Liberté individuelle, IV. - Servais. Revue de droit belge, 1891-1895. De l'arrestation et de la détention préventive par mesure de police administrative. - Mast. Overzicht van het grondwettelijk recht, 1952, pp. 22-23. - Schuind. Traité pratique de droit criminel, 1944, T. II,pp. 219-220. - Braas. Précis de procédure pénale, 1950,pp. 421 et 422 et note -
Brux. 24 juillet 1858, Pasic. 1858. II.302 - Brux. 1er avril 1949, J.T. 1949, p. 512. - Voyez toutefois Tielemans, ouvrage cité, III, Arrestation.- Dor et Moureau. - Annales de Droit et Sciences pol. 1952 p. 291. - Wigny, Droit constitutionnel, 1952, T. I, p. 314).

.../...

A l'appui de la disposition on peut, en outre, invoquer dans la législation des temps normaux, la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, qui prévoit l'arrestation administrative et la mise à la disposition du Gouvernement, des vagabonds et mendiants (sur le caractère administratif de la mesure, voir Cass. 27 décembre 1905, Pas. 1906. I. 68 et 25 juin 1923, Pas. 1923.I.388), ainsi que la loi du 18 juin 1850 sur le régime des aliénés, qui, en cas d'urgence, autorise la collocation provisoire des aliénés par le bourgmestre ou par le membre du collège qui le remplace.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, la gendarmerie ne pourra s'assurer de la personne des Belges, en vertu de la 2ème partie de l'article 25, que si leur comportement est suspect et seulement pour le temps nécessaire à la vérification de leur identité. L'esprit de la Constitution, sinon la lettre, commande que ces deux précisions soient énoncées dans le texte de la disposition. Elles constituent, en effet, deux garanties importantes contre l'abus.

L'article 25 devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 25.-

La gendarmerie s'assure de la personne de tout étranger trouvé dans l'intérieur du Royaume sans titre régulier, et le conduit sur le champ à l'autorité compétente.

Elle peut s'assurer de même, pour le temps nécessaire à la vérification de son identité, de toute personne dont le comportement lui paraît suspect et qui circule sans document d'identité".

.../...

La peine encourue pour l'infraction prévue à l'alinéa 2, dans l'état actuel de la législation, sera par application de l'article 9 de l'arrêté du Régent du 1er mars 1950 relatif aux cartes d'identité, celle qui est édictée par l'article 6 de la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population.

\+

\+ \+

Dans le même ordre d'idées, l'article 28 autorise la gendarmerie à se saisir de la personne de tous ceux qui s'opposent par la force à la libre circulation sur la voie publique.

Mesure privative de liberté, elle aussi, essentiellement passagère et administrative, elle soulève les mêmes observations que l'article 25.

Pour en souligner le caractère passager et pour éviter les abus, il serait souhaitable de préciser le temps que la privation de liberté ne pourra excéder. Celle-ci pourrait être fixée, en l'absence d'autre critérium pratique, à un certain nombre d'heures au maximum, par exemple à trois heures.

De plus, pour que la mesure ait sa pleine efficacité, il importerait non seulement d'en permettre l'usage en cas d'opposition par la force, mais en cas d'opposition quelconque que ce soit par la force, par l'inertie ou autrement.

Si le Gouvernement se ralliait à cette suggestion, l'article 28 pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Article 28.- (première partie comme au projet) ....

Elle maintient, en tout temps, les communications et les passages libres et y assure la libre circulation. Elle peut se saisir pendant trois heures au maximum de la personne de quiconque fait obstacle à l'accomplissement de cette mission".

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 43 du projet, la gendarmerie requise pour prêter main-forte aux officiers de police judiciaire, les assiste en vue de les protéger contre les violences et voies de fait qui pourraient être exercées contre eux, et de lever les difficultés qui les empêcheraient de remplir leur mission.

Cette disposition constitue apparemment une explicitation de l'assistance que la gendarmerie apporte en tant que force publique aux officiers de police judiciaire lorsque ceux-ci requièrent son intervention en vertu de l'article 25 du Code d'instruction criminelle.

Elle est sans incidence sur les rapports entre les membres de la gendarmerie et les officiers de police judiciaire que règlent d'autres dispositions légales (cfr. notamment l'article 12 de la loi du 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets en tant qu'il dispose que les officiers judiciaires ont le droit de requérir dans l'exercice de leurs fonctions, l'assistance des officiers de police judiciaire autres que les juges de paix et leurs suppléants, les procureurs du Roi, leurs substituts et les juges d'instruction).

\+

\+ \+

Suivant l'article 45, alinéa ler, l'action des autorités administratives énumérées à l'article 20 s'exerce à l'égard de la gendarmerie par voie de réquisition.

L'article 20 ne comporte cependant pas une énumération des "autorités administratives" habiles à requérir l'intervention de la gendarmerie. Il se borne à une référence à l'autorité légalement responsable du maintien de l'ordre.

L'article 45, alinéa ler, serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Article 45.-

L'action des autorités administratives légalement responsables du maintien de l'ordre s'exerce à l'égard de la gendarmerie, par voie de réquisition".

Les autorités visées par cette disposition sont les gouverneurs, les commissaires d'arrondissement et les bourgmestres. Ces autorités sont tenues de requérir la gendarmerie selon les formes prévues par le projet. Le Gouvernement, par contre, met pour tout ce qui concerne l'ordre et la sécurité du pays la gendarmerie en action, non par voie de réquisition, mais par des ordres (Pandectes belges, v° Rassemblement, n° 51 - Giron - Dictionnaire de droit administratif. - Tome II, v° Force publique, p. 103 - article 30 du décret des 26 juillet- 3 août 1791).

+

\+ +

.../...

L'article 48 prévoit que lorsqu'une réquisition, quoique légale, paraît manifestement abusive, l'autorité de gendarmerie qui en fait l'objet "en informe immédiatement l'autorité supérieure compétente".

Le dernier membre de phrase gagnerait en précision s'il était rédigé comme suit : "... elle en informe immédiatement l'autorité supérieure de la gendarmerie par la voie hiérarchique".

+

+ +

A l'article 53, une erreur matérielle s'est glissée dans le texte. Le terme "concentrer" doit être remplacé par "concerter".

+

+ +

.../...

ARTICLE 54.

L'article 54 traduirait mieux l'intention du Gouvernement, qui est d'assurer une collaboration étroite entre l'autorité civile qui requiert l'intervention de la gendarmerie et cette dernière, s'il était rédigé comme suit :

"Article 54.-

Au cours de l'exécution d'une réquisition l'autorité de gendarmerie et l'autorité requérante se tiennent en liaison étroite, afin de leur permettre de délibérer sur la situation et d'y adapter à tous moments les mesures à prendre".

\+

\+ +

L'article 57 dispose :

"Les procureurs du Roi, les auditeurs militaires, les juges d'instruction et les officiers du ministère public transmettent à la gendarmerie les réquisitions, les documents pour complément d'enquête, les demandes de renseignements, les signalements, les mandats et les autres pièces que ces magistrats jugent utile de lui adresser pour enquête ou exécution".

Cet article est à la vérité dénué de caractère normatif et inutile. Les magistrats qu'il cite, ainsi d'ailleurs que d'autres qu'il omet de citer, puisent à suffisance dans les dispositions légales qui règlent leurs attributions et qui en organisent l'exercice le pouvoir de transmettre aux membres de la gendarmerie les documents afférents aux devoirs dont ils les chargent.

L'article 59 dispose :

"Les détachements judiciaires sont placés, dans l'exécution de leurs fonctions judiciaires, sous la surveillance de l'auditeur général et la direction des auditeurs militaires".

Le Gouvernement n'entend cependant pas déroger pour autant aux articles 279, 280 et 281 du Code d'instruction criminelle relatifs à la discipline des officiers de police judiciaire. En vertu de ces dispositions, les membres de la gendarmerie ayant qualité d'officier de police judiciaire "sont soumis à la surveillance du procureur général", qui, en cas de négligence "les avertira", et qui en cas de récidive "les dénoncera à la Cour".

Pour éviter que l'article ne crée sur ce point une équivoque, il serait souhaitable de le rédiger comme suit :

"Article 59.-

Les détachements judiciaires sont placés, dans l'exécution de leurs fonctions judiciaires, sous la direction de l'auditeur général et de l'auditeur militaire auquel ils sont attachés".

+

+ +

.../...

L'article 69 tend à consacrer légalement la création d'une reserve de gendarmerie tout en laissant au Roi le soin d'en régler le détail de l'organisation ainsi que de déterminer les modalités de son appel sous les armes.

La réserve de gendarmerie a été créée et est actuellement régie par l'arrêté royal du 21 mai 1952.

Suivant l'article 1er de cet arrêté, elle est formée de militaires en congé illimité et il est dans l'intention du Gouvernement de s'en tenir à cette méthode de recrutement. Cette précision relative à la formation de la réserve devrait figurer dans la loi.

De même celle-ci devrait non seulement prévoir, que c'est au Roi qu'il appartient de déterminer l'effectif et les modalités de la composition de la réserve, mais également les modalités de son appel sous les armes, le régime des rétributions de ses membres ainsi que leurs attributions. Faute de quoi, la matière ressortissant à la loi, le Roi pourrait ne pas trouver à cet effet les pouvoirs nécessaires.

L'article 69 gagnerait dès lors à être rédigé comme suit :

.../...

"Article 69.-

Il est constitué une réserve de gendarmerie appelable sous les armes lorsque les circonstances l'exigent. Elle est formée de militaires en congé illimité.

Le Roi détermine l'effectif de la réserve, les modalités de sa composition et celle de son appel sous les armes. Il fixe les attributions de ses membres et leurs rétributions".

\+

\+ +

Le projet dispose que la loi entre en vigueur six mois après sa promulgation. Pour obvier aux difficultés qui pourraient résulter d'une publication tardive de la loi, il serait plus pratique de fixer à la date de la publication de la loi, le point de départ du délai de mise en vigueur.

\+

\+ +

Le projet touchant aux attributions du Ministre de la Défense nationale, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice, qui tous trois proposent au Roi le projet, il serait conforme à l'usage que les trois Ministres soient appelés à contresigner l'arrêté royal de présentation du projet.

Voor de tweede maal wordt de Raad van State om advies verzocht over een ontwerp van wet tot inrichting van de rijkswacht.

Over het eerste ontwerp is op 7 Juli 1952, onder nr L.2946/1, advies uitgebracht. Na overeenkomstig dit advies te zijn omgewerkt, werd het ontwerp op 12 November 1952 bij de Senaat ingediend (Parl. Doc. 1952-53, nr 14). Tengevolge van de ontbinding der Wetgevende Kamers op 12 Maart 1954 is het echter vervallen.

De thans aan de Raad van State voorgelegde tekst vertoont geen wezenlijke verschillen met het ontwerp dat in 1952 bij de Senaat werd ingediend. Hij gaat van dezelfde opvatting uit en neemt een groot aantal bepalingen tekstueel over. Enige nieuwe bepalingen worden echter ingevoegd, terwijl vele andere worden gewijzigd. De volgende opmerkingen zijn daarbij te maken.

\+

\+ \+

De memorie van toelichting wijst er op, dat het ontwerp in een leemte van de wetgeving moet voorzien. Zulk een leemte is er inderdaad.

Zoals de Raad van State in 1949 heeft opgemerkt in een advies over het ontwerp dat het besluit van de Regent van 25 Juni 1949 is geworden, besluit tot wijziging van de organisatie der rijkswacht, gelden voor deze laatste nog steeds de organieke bepalingen uit de eerste tijd der onafhankelijkheid, en zelfs uit de tijd van het Frans en van het Hollands bewind.

.../...

Om in het allernoodzakelijkste te voorzien, had het Voorlopig Bewind bij artikel 8 van het besluit van 26 December 1830 bepaald :

"Van de wetten en verordeningen, die de functies en de dienst van de gewezen marechaussee bepalen, worden voorlopig alle bepalingen gehandhaafd welke nog niet door akten van het Voorlopig Bewind zijn opgeheven; zij zullen verder door de nationale rijkswacht worden uitgevoerd" (Cfr. Recueil adm. de l'armée, Dl VIII, blz. 67, vertaling).

Toen de zaak bij de Grondwetgever kwam, heeft deze er zich van onthouden deze regeling af te schaffen en heeft hij er zich toe beperkt in artikel 120 van de Grondwet te stellen, dat hij de inrichting en de bevoegdheden van de rijkswacht bij de wet geregeld wenste te zien (Huyttens, Dl. IV, blz. 109, vergadering 24 Januari 1831).

De heer FLESSU zegde daarover in zijn toenmalig verslag :

"De 4e afdeling heeft een bijzondere bepaling voor de rijkswacht voorgesteld. Het is bekend dat dit gedeelte van de openbare macht in het bijzonder dient om orde en rust te handhaven, om misdrijven op te sporen, om de schuldigen aan het gerecht over te leveren en om aan de uitvoering van wetten en rechterlijke beslissingen de hand te houden; inrichting en bevoegdheden van de rijkswacht moeten daarom door een bijzondere wet worden geregeld.

Evenals de 4e afdeling, is de middenafdeling van oordeel geweest, dat de noodzaak daarvan in de Grondwet tot uiting moest worden gebracht" (vertaling).

+

In zijn "Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique", Hoofdstuk IV, rubriek "gendarmerie", schrijft Tielemans :

"De rijkswacht is een gemengde instelling : als gewapende macht is zij militair; door haar bestemming is zij burgerlijk. Daarom moet zij zowel onder het departement van oorlog ressorteren als onder het departement van justitie, tot welks bevoegdheid de algemene politie van het Rijk of de uitvoering van de wetten betreffende de openbare orde behoort.

Dit onderscheid is kapitaal; het is bij het begin van het representatief stelsel gehuldigd en wordt als een der grondpijlers van dit stelsel beschouwd" (Tielemans, a.w. Dl VIII, blz. 152; vertaling).

Onder voorbehoud van de wijzigingen die de ministeriële bevoegdheden in de loop der tijden hebben ondergaan, gelden deze overwegingen nog steeds; heden ten dage nog vinden zij hun meest recente grondslag in het besluit van de Soevereine Vorst van 12 Augustus 1814 en in de ter uitvoering van artikel 24 daarvan uitgevaardigde verordening van 30 Januari 1815.

Noch het karakter van de rijkswacht, noch de regeling der ministeriële bevoegdheden terzake van de rijkswacht wenst de Regering te wijzigen. Integendeel, de artikelen 1 en 2 van het ontwerp bedoelen de bestaande toestand voorgoed te bekrachtigen, behalve voorzover artikel 2 van de rijkswacht een afzonderlijk krijgsmachtdeel maakt in plaats van een onderdeel van het landleger.

Niettemin schijnt artikel 2, eerste lid, zoals het is geredigeerd, de Minister van Landsverdediging rechtstreeks met de inrichting en het algemeen beheer van

.../...

de rijkswacht te willen belasten en hem dientengevolge de daartoe nodige verordenende bevoegdheid en de uitvoering van de wet te willen opdragen. Uit de inlichtingen die de Raad van State heeft ontvangen, blijkt nochtans, dat dit niet de draagwijdte van de tekst is.

Behalve dat het van de rijkswacht een afzonderlijk krijgsmachtdeel maakt, dient artikel 2 alleen om de ministeriële bevoegdheden inzake rijkswacht te regelen. Het voorwerp van het artikel zou derhalve nauwkeuriger en duidelijker tot uiting komen in de volgende lezing :

"Artikel 2.-

De rijkswacht is een van de krijgsmachtdelen.

§ 1. Zij behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Landsverdediging voor alles wat de inrichting en het algemeen beheer van dit krijgsmachtdeel betreft, namelijk voor de inrichting van de eenheden, de opleiding en het beheer van het personeel, de inwendige orde en de tucht, de wedden en vergoedingen, de kledij, de uitrusting, het materieel, de bevoorrading en voor alles wat het toezicht op de uit hun korps afwezige militairen en de medewerking aan de voorbereiding van de mobilisatieverrichtingen betreft.

§ 2. Zij behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor alles wat de uitoefening van de administratieve politie, de uitvoering van de wetten en besluiten van algemene politie en de handhaving van de openbare orde betreft.

.../...

§ 3. Zij behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie voor alles wat de vreemdelingenpolitie en de veiligheid van de Staat betreft en, met inachtneming van de bevoegdheden van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en van de auditeur-generaal bij het militair gerechtshof, voor alles wat de uitoefening van de gerechtelijke politie betreft.

\+

\+ +

Artikel 5 van het ontwerp zegt :

"De Koning kan ministeriële diensten eigen aan de rijkswacht oprichten".

/ De Koning ontleent rechtstreeks aan de Grondwet de bevoegdheid om de ministeriële departementen in te richten op de wijze die hem het best aan de behoeften van de dienst lijkt te beantwoorden. /

De wetgever hoeft dus de Koning niet te machtigen tot het oprichten van ministeriële diensten eigen aan een der krijgsmachtdelen

\+

\+ +

De artikelen 6, 7 en 8 betreffen de territoriale inrichting van de rijkswacht.

Deze bepalingen komen overeen met de artikelen 6, 7 en 8 van het in 1952 bij de Senaat ingediende ontwerp.

.../...

Anders dan dit laatste, bepaalt het onderhavige ontwerp niet, welke de graden moeten zijn van de met het bevel der verschillende eenheden belaste leden van de rijkswacht.

Voor het vaststellen van deze graden in een verordening zal dus de Koning bij het uitvoeren van de wet dienen te zorgen.

ARTIKEL 12.

Volgens artikel 12 wordt het statuut van het personeel der rijkswacht "vastgesteld bij deze wet en bij andere bijzondere wetten".

Aangezien het statuut zich uiteraard ook tot de bezoldigingen uitstrekt, zal de bezoldigingsregeling voor de leden der rijkswacht in de toekomst door de wet worden bepaald.

Mocht de Regering dit gevolg van het artikel over het hoofd hebben gezien en mocht zij het verkieslijk achten deze aangelegenheid zelf te regelen, dan ware het wenselijk een bepaling in te voegen, die aan de Koning de vereiste bevoegdheid opdraagt.

"Artikel 12.-

De rijkswacht bestaat uit officieren, onderofficieren, brigadiers en rijkswachters. Hun statuut wordt door deze wet en door andere bijzondere wetten vastgesteld; de Koning echter bepaalt hun bezoldigingen".

+

+ +

/

In artikel 16 moeten enkele niet nader te commentariëren detailwijzigingen worden aangebracht. Zij blijken uit de volgende tekst :

"Artikel 16.-

De ambtsverrichtingen van de rijkswacht hebben een preventief en tegelijk een repressief karakter; zij bestaan uit gewone en uit buitengewone ambtsverrichtingen.

Gewone ambtsverrichtingen zijn die welke de rijkswacht krachtens de wet vervult, zonder voorafgaande vordering van de overheid.

Buitengewone ambtsverrichtingen zijn die welke de rijkswacht niet mag vervullen zonder vordering van de overheid".

\+

\+ \+

Artikel 17 luidt als volgt :

" De leden van de rijkswacht hebben bevoegdheid over gans het grondgebied van het Rijk; zij oefenen normaal slechts hun functies uit in het gebied van de eenheid waartoe zij behoren".

.../...

In de huidige stand van de wetgeving mogen de leden van de rijkswacht hun ambtsverrichtingen niet uit eigen beweging vervullen buiten het gebied van de eenheid waaraan zij verbonden zijn. Handelingen welke zij zonder hiërarchisch bevel of wettige vordering buiten dit gebied verrichten, zijn onregelmatig (Cass. 13 Januari 1908, Pas. 1908, I, 78; Schuind, Traité pratique de droit criminel, II, P. 208)".

Het ontwerp stelt, dat de leden der rijkswacht bevoegdheid hebben over het gehele grondgebied van het Rijk. Het gevolg zal zijn dat rechtzoekenden zich voortaan niet meer op de onbevoegdheid ratione loci van de leden der rijkswacht zullen kunnen beroepen, aangezien deze overal waar zij zich bevinden bevoegd zijn. De beperkende bepaling dat "de leden der rijkswacht normaal hun functies slechts uitoefenen in het gebied van de eenheid waartoe zij behoren", is niets meer dan een aanmaning van de wetgever ten gerieve van de bestuursoverheden, die zullen moeten toezien, dat de leden der rijkswacht hun functie normaal uitoefenen in de eenheid, waarvoor zij zijn aangewezen.

Particulieren zullen zich voor de rechtbank niet op dit voorschrift van inwendig bestuur kunnen beroepen om tot de nietigheid van de buiten het gebied der eenheid verrichte handelingen te besluiten.

\+

\+ \+

.../...

Luidens artikel 19 kan de rijkswacht, wanneer haar middelen ontoereikend blijken, de bijstand vorderen van officieren en agenten der bestuurlijke politie, en van detachementen van andere krijgsmachtdelen. Bovendien kan zij, wanneer zij bij het vervullen van haar taak aangevallen wordt, de bijstand van ter plaatse aanwezige personen vorderen.

Op zulke maatregelen moet gewoonlijk een beroep worden gedaan in gevallen van dringende noodzakelijkheid, wanneer er geen tijd overblijft voor discussies over de regelmatigheid van de vordering; daarom ware het raadzaam aan te geven wie in de rijkswacht de vordering mag doen. Volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zou dit zijn : ieder commandant van een eenheid of detachement van de rijkswacht in het geval van het eerste lid, en ieder lid van de rijkswacht in het geval van het tweede lid. De tekst van het artikel zou dit met zoveel woorden moeten zeggen.

In verband met het tweede lid van artikel 19 zij tevens opgemerkt, dat de hier gestelde regel inzake bijstand niet nieuw is. Artikel 556, 5°, van het Strafwetboek stelt reeds straffen ten aanzien van hen "die, daartoe in staat zijnde, weigeren of verzuimen de hulp te verlenen waartoe ze worden aangezocht bij ongeval, woeling, schipbreuk, overstroming, brand of andere rampen evenals in geval van roverij, plundering, betrapping op heterdaad, openbaar geroep of gerechtelijke tenuitvoerlegging". Aangezien het ontwerp geen bijzondere straffen stelt op het verzuim, bijstand te verlenen aan de leden der rijkswacht, blijft artikel 556, 5°, van het Strafwetboek op zulke gevallen toepasselijk. Deze opmerkingen gelden ook voor artikel 35 van het ontwerp, handelend over het recht tot vordering in geval van onheil of grote ramp.

.../...

De Raad van State stelt voor, de artikelen 19 en 35 als volgt te lezen :

"Artikel 19.-

Ieder commandant van een eenheid of detachement der rijkswacht kan, wanneer zijn middelen ontoereikend blijken, de bijstand van officieren en agenten der administratieve politie vorderen; hij kan ook, om de openbare orde te herstellen, de bijstand van detachementen van de andere krijgsmachtdelen vorderen.

Ieder lid van de rijkswacht kan, wanneer hij in de vervulling van zijn taak aangevallen wordt, de bijstand van de ter plaatse aanwezige personen vorderen; deze zijn verplicht, aan de vordering gehoor te geven".

Artikel 35.-

Zoals in het ontwerp, behalve de tweede volzin van het tweede lid, die door de volgende tekst kan worden vervangen :

"Ieder lid van de rijkswacht kan de persoonlijke dienst van de inwoners vorderen; deze zijn verplicht aan zijn vordering gehoor te geven en zelfs paarden, voertuigen en allerlei voorwerpen te leveren die nodig zijn om personen te hulp te komen en eigendommen te behouden".

.../...

ARTIKELEN 20 EN 21.

Hierin worden voorzieningen getroffen enerzijds met betrekking tot het gebruik van blanke wapens en vuurwapens door de rijkswacht, en anderzijds met betrekking tot het gebruik van "bijzondere middelen, zachter dan deze wapens".

Voor het gebruik van wapens gelden thans de artikelen 231 en 232 van de wet van 28 germinal, jaar VI, en artikel 11, 27°, van het besluit van de Soevereine Vorst van 30 Januari 1815.

Artikel 20 luidt :

"Bij de uitoefening van hun functies mogen de leden van de rijkswacht slechts van het geweld van blanke wapens of vuurwapens gebruik maken in geval van volstrekte noodzakelijkheid, hetzij :

1° wanneer de gewelddaden of feitelijkheden tegen hen zelf worden gepleegd;

2° wanneer zij het door hen bezet terrein, de hun toevertrouwde posten of personen op geen andere wijze kunnen verdedigen;

3° wanneer de samengeschoolde personen zich schuldig maken aan flagrante misdaden of wanbedrijven die slechts kunnen onderdrukt worden door het gebruik van het geweld der wapens.

.../...

Wanneer samenscholingen moeten uiteengedreven of oproer moet onderdrukt worden, is het gebruik van vuurwapens onderworpen aan de vordering van de wettelijk voor de handhaving van de orde verantwoordelijke overheid. Zij zal drie waarschuwingen doen in de volgende bewoordingen: "Gehoorzaamheid aan de wet; er zal gebruik worden gemaakt van vuurwapens; dat de goede burgers zich verwijderen".

Uit het eerste lid van deze tekst is niet op te maken of de opsomming van de drie gevallen waarin wapens mogen worden gebruikt, een nadere toelichting is van het begrip volstrekte noodzakelijkheid, in welk geval het voegwoord "hetzij" zoveel zou betekenen als "dit is", dan wel of dat voegwoord niet veeleer op een alternatief wijst, zodat het gebruik van wapens aan tweeërlei voorwaarde wordt verbonden, met name de volstrekte noodzakelijkheid en bovendien de eis dat een van de drie beschreven toestanden voorhanden is. Volgens door de Raad van State ontvangen inlichtingen, zou "hetzij" hier in de tweede betekenis moeten worden opgevat.

Uit het tweede lid is op een eerste gezicht evenmin met zekerheid af te leiden of het een afwijking is van het eerste lid en of het, na het criterium van de volstrekte noodzakelijkheid te hebben gewaerd, een speciale regeling inzake gebruik van wapens invoert voor het uiteendrijven van samenscholingen en het onderdrukken van oproer, waarmede geen klaarblijkelijke misdaden of wanbedrijven zijn gemoeid, dan wel integendeel of het voor deze gevallen de regeling van het eerste lid alleen aanvult met de eis van twee waarborgen, namelijk uitdrukkelijke vordering vanwege de met het handhaven der orde belaste overheid, en het geven van waarschuwingen.

.../...

De vraag heeft haar belang want in de eerste onderstelling is het burgerlijk gezag, met andere woorden de gouverneur krachtens de artikelen 128 en 129 van de provinciale wet, de arrondissementscommissaris krachtens artikel 139 van dezelfde wet, de burgemeester of degene die hem vervangt krachtens artikel 105 van de gemeentewet, niet gebonden door het criterium van de volstrekte noodzakelijkheid, en wordt het gebruik van blanke wapens aan het oordeel van de rijkswacht overgelaten, aangezien deze alinea alleen van vuurwapens spreekt. In de tweede onderstelling blijft het gebruik van alle wapens afhankelijk van de volstrekte noodzakelijkheid. Over deze noodzakelijkheid nu oordeelt de rijkswacht ten aanzien van blanke wapens, en het voor de handhaving der orde verantwoordelijke burgerlijk gezag ten aanzien van vuurwapens.

De tweede hypothese schijnt aan de bedoelingen van de Regering te beantwoorden.

Het artikel ware dan te lezen zoals verder is aangegeven.

Bij het tweede lid van artikel 20 zij ook nog opgemerkt, dat het de gouverneur en de arrondissementscommissaris bevoegd verklaart tot het geven van de waarschuwingen, wanneer deze aan het gebruik van vuurwapens door de rijkswacht moeten voorafgaan. Telkens wanneer de vorderingen van hen uitgaan, zal hun bevoegdheid dus samenvallen met die van burgemeester, schepene en politiecommissaris, aan wie artikel 106 van de gemeentewet reeds deze taak opdraagt.

Er moet op gewezen worden, dat artikel 20 voor de rijkswacht een differentiële regeling inzake gebruik van wapens invoert.

.../...

Voor de overige elementen van de openbare macht, meer in het bijzonder voor de troepen van land-, zee- of luchtmacht, blijven ongewijzigd van toepassing de artikelen 16 en 17 van het decreet van 8-10 Juli 1791 betreffende het behoud en de rangschikking van oorlogsplaatsen en militaire posten, de politie der vestingen en andere daarmede verband houdende zaken, de artikelen 20 en volgende van het decreet van 26 Juli - 3 Augustus 1791 betreffende de vordering en het optreden van de openbare macht tegen samenscholingen, de artikelen 128, 129 en 139 van de provinciale wet, en de artikelen 105 en 106 van de gemeentewet.

Inzake samenscholingen is voor het gebruik van alle wapens - blanke wapens of vuurwapens - door elementen van de openbare macht, buiten de rijkswacht, uitdrukkelijke machtiging van de burgerlijke overheid vereist (artikel 25 van het decreet van 26 Juli - 3 Augustus 1791).

Vooraleer een dezer twee soorten van wapens worden gebruikt, moeten de in artikel 106 van de gemeentewet voorgeschreven waarschuwingen worden gegeven; dit kan alleen, blijkbaar, door een der aldaar genoemde overheden, te weten "de burgemeester, de schepene of een politiecommissaris".

Opdat de openbare macht doeltreffend kan optreden, is het nodig dit verschil in regeling weg te werken, althans voor het geval dat troepen van de krijgsmacht samen met de rijkswacht tussenbeide moeten komen.

.../...

Een daartoe strekkende bepaling kan worden ingevoegd in artikel 62 van het ontwerp, dat reeds over het samen optreden van troepen der rijkswacht en van troepen der andere krijgsmachtdelen handelt.

Deze bepaling kan het tweede lid van artikel 62 worden, als volgt :

"Voor het gebruik van wapens door troepen die niet tot de rijkswacht behoren, geldt in zodanig geval artikel 20 van deze wet".

Artikel 21 bepaalt :

"De commandant van een rijkswachtgroep die uit eigen beweging of ingevolge vordering optreedt om samenscholingen uiteen te drijven, moet, wanneer de omstandigheden hem zulks toelaten, de rustverstoorders herhaalde malen en met luider stemme verzoeken zich te verwijderen.

Indien deze laatste aan die waarschuwingen geen gevolg geven, dan mag hij het bevel geven om bijzondere middelen aan te wenden, zachter dan de blanke wapens of vuurwapens. Wanneer het aanwenden van deze middelen niet baat en de rijkswacht zich in een van de in artikel 20 omschreven gevallen bevindt, wordt de samenscholing door wapengeweld uiteengedreven.

.../...

De rijkswacht moet trachten de aanstokers van wanordelijkheden te vatten evenals alle personen die zich schuldig maken aan misdrijven tegen de strafwet. De aangehouden personen moeten zodra mogelijk van de plaats der onlusten verwijderd worden".

Volgens de memorie van toelichting "wordt bij dit artikel bepaald, op welke wijze de rijkswacht moet handelen om samenscholingen uit een te drijven".

Deze verklaring reikt verder dan de bedoeling van de Regering. Artikel 21 is niets meer dan een aanbeveling, die alleen kan worden opgevolgd wanneer de omstandigheden dit mogelijk maken, maar daarentegen machtigt het de rijkswacht om gebruik te maken van "bijzondere middelen, zachter dan blanke wapens of vuurwapens". Wat dit betreft, vult het een leemte in de huidige wetgeving aan.

De juiste betekenis van dit artikel zou beter tot uiting komen indien de tweede volzin van het tweede lid werd weggelaten, zodat het niet langer de schijn heeft alsof artikel 20 eerst toepassing kan vinden na voorafgaande afwikkeling van de operaties bedoeld in het eerste lid en in de eerste volzin van het tweede lid van artikel 21. Het zou inderdaad zijn nut hebben, in artikel 21 goed te doen uitkomen dat er geen wisselwerking is met artikel 20.

.../...

AANBEVOLEN TEKST VOOR DE ARTIKELEN 20 EN 21.

Artikel 20.-

Bij de uitoefening van hun functie maken de leden van de rijkswacht slechts gebruik van blanke wapens of vuurwapens in geval van volstrekte noodzakelijkheid en :

1° wanneer tegen hen zelf gewelddaden of feitelijkheden worden gepleegd ;

2° wanneer zij het door hen bezet terrein of de hun toevertrouwde posten of personen op geen andere wijze kunnen verdedigen ;

3° wanneer zij tot opdracht hebben samenscholingen uiteen te drijven of oproer te onderdrukken. In beide gevallen echter, doch alleen in zover de oproerlingen of de samengeschoolde personen zich niet schuldig maken aan klaarblijkelijke misdaden of wanbedrijven die niet anders dan door wapengeweld kunnen worden beteugeld, is het gebruik van vuurwapens onderworpen aan de vordering van de voor de handhaving der orde wettelijk verantwoordelijke overheid. Vooraleer vuurwapens worden gebruikt, moet deze overheid drie waarschuwingen doen in de volgende bewoordingen : "Gehoorzaamheid aan de wet; er zal gebruik worden gemaakt van vuurwapens; dat de goede burgers zich verwijderen".

.../...

Artikel 21.-

Onverminderd artikel 20 moet ieder commandant van een rijkswachtroep die uit eigen beweging of ingevolge vordering optreedt om samenscholingen uiteen te drijven, de rustverstoorders, wanneer de omstandigheden hem zulks toelaten, herhaalde malen en met luider stemme aanmanen zich te verwijderen.

Indien de rustverstoorders aan deze aanmaningen geen gevolg geven, mag hij het bevel geven om bijzondere tuigen aan te wenden, zachter dan blanke wapens of vuurwapens.

De rijkswacht moettrachten de aanstokers van wanordelijkheden alsook alle personen die zich schuldig maken aan overtreding van de strafwet te vatten. De aangehouden personen moeten zo snel mogelijk van de plaats der onlusten verwijderd worden.

\+

\+ \+

Artikel 24 van het ontwerp luidt als volgt :

"Zij spoort op en vat de personen op heter daad betrapt of door het openbaar gerucht vervolgd.

Zij spoort de personen op die krachtens een wettelijk bevel moeten aangehouden worden en stelt ze ter beschikking van de bevoegde overheid.

Zij doet hetzelfde met de voorwerpen waarvan de inbeslagneming is voorgeschreven".

.../...

Volgens het laatste lid van dit artikel moeten de leden van de rijkswacht de voorwerpen waarvan de inbeslagneming is voorgeschreven, opsporen om ze ter beschikking van de bevoegde overheid te stellen. Aldus gesteld, schijnt deze bepaling alleen te doelen op het geval ener door een gerechtelijke overheid voorgeschreven inbeslagneming.

Ook buiten dit geval kunnen leden van de rijkswacht ertoe gehouden zijn, ambtshalve op sommige voorwerpen beslag te leggen zonder voorafgaand bevel van de overheid, ondermeer bij ontdekking op heterdaad. In zodanig geval heeft de officier van de rijkswacht opdracht, krachtens artikel 49 van het Wetboek van strafvordering de handelingen te doen die tot de bevoegdheid van de procureur des Konings behoren; tot deze handelingen behoort de inbeslagneming van de in artikel 35 bedoelde voorwerpen.

Derhalve stelt de Raad van State voor, de redactie van het laatste lid van de Franse tekst als volgt te wijzigen :

"Elle agit de même pour les objets dont la saisie est prescrite".

\+

\+ \+

Krachtens artikel 25 moet de rijkswacht elke binnen het Koninkrijk aangetroffen vreemdeling die geen regelmatige bewijsstukken bezit, in verzekerde bewaring nemen en onmiddellijk vóór de bevoegde overheid brengen; het voegt er evenwel aan toe, dat de rijkswacht ook "elk persoon die zonder identiteitsbewijs rondloopt" in verzekerde bewaring kan nemen.

Bij deze bepaling die een, zij het administratieve en in wezen tijdelijke maatregel van vrijheidsberoving op Belgen toepasselijk verklaart, rijst de vraag of zij wel overeen te brengen is met artikel 7 van de Grondwet, dat immers in zeer algemene bewoordingen is gesteld.

Overeenkomstig hetgeen meestal door rechtsleer en rechtspraak wordt voorgehouden, wordt de vraag door het ontwerp in bevestigende zin beantwoord (cfr. onder meer Thonissen "La Constitution belge," 2e uitg. blz. 27, nr 42 - Beltjens. "La Constitution belge, blz. 103, nr 5 - Giron, Dictionnaire de droit administratif. Liberté individuelle, IV-Servais. Revue de droit belge, 1891-1895. De l'arrestation et de la détention préventive par mesure de police administrative - Mast. Overzicht van het grondwettelijk recht, 1952, blz.22-23, Schuind. Traité pratique de droit criminel, 1944, T. II-blz. 219-220. - Braas. Précis de procédure pénale, 1950, blz. 421 et 422 en nota - Brussel 24 Juli 1858, Pas. 1858. II.302- Brussel 1 April 1949, J.T. 1949, blz. 512.- Zie echter Tielemans, a.w. , III Arrestation - Dor en Moureau - Annales de Droit et Sciences pol. 1952, blz. 291 - Wigny, Droit constitutionnel, 1952, T.I, blz. 314).

Als grond voor de bepaling kan verder nog uit de wetgeving voor normale tijden, worden aangehaald, de wet van 27 November 1891 tot beteugeling der landloperij en der bedelarij, die voorziet in de administratieve aanhouding en de terbeschikkingstelling van de Regering, van landlopers en bedelaars (over het administratief karakter van de maatregel, zie Verbr. 27 December 1905, Pas. 1906, I, 68 en 25 Juni 1923, Pas. 1923, I, 388), alsook de wet van 18 Juni 1850 betreffende het toezicht op krankzinnigen, die in spoedgevallen voorlopige opsluiting van krankzinnigen door de burgemeester of door het lid van het college dat hem vervangt toelaat.

.../...

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen mag de rijkswacht krachtens het tweede deel van artikel 25 alleen dan Belgen in verzekerde bewaring nemen, wanneer hun gedragingen verdacht zijn en enkel gedurende de tijd nodig voor het onderzoek van hun identiteit. De geest, zoniet de letter van de Grondwet, wil dat deze twee bijzonderheden in de tekst van de bepaling worden opgenomen.Het gaat hier immers om twee belangrijke waarborgen tegen misbruik.

Artikel 25 ware derhalve als volgt te stellen:

"Artikel 25.-

De rijkswacht neemt elke binnen het Rijk aangetroffen vreemdeling die geen regelmatige bewijsstukken bezit in verzekerde bewaring en brengt hem onmiddellijk voor de bevoegde overheid .

Ook kan zij elke persoon, wiens gedragingen haar verdacht voorkomen en die zich zonder identiteitsbewijs op weg bevindt, in verzekerde bewaring nemen voor de tijd die nodig is om zijn identiteit te onderzoeken".

Op overtreding als omschreven in het tweede lid, staat in de huidige stand van de wetgeving, bij toepassing van artikel 9 van het besluit van de Regent van 1 Maart 1950 betreffende de identiteitskaarten, de straf bepaald in artikel 6 van de wet van 2 Juni 1856 betreffende de algemene volkstellingen en de bevolkingsregisters.

\+

\+ \+

.../...

In eenzelfde verband machtigtartikel 28 de rijkswacht tot het vatten van degenen die zich met geweld tegen het vrije verkeer op de openbare weg verzetten.

Ook dit is een in wezen tijdelijke en administratieve maatregel van vrijheidsberoving, waarbij hetzelfde is op te merken als bij artikel 25.

Om het tijdelijke karakter te doen uitkomen en om misbruiken te voorkomen, ware het raadzaam aan te geven hoelang de vrijheidsberoving ten hoogste mag duren. Bij gemis van enige andere praktische maatstaf kan de duur daarvan op ten hoogste enkele uren, bijvoorbeeld drie, worden bepaald.

Om bovendien tot een zo doeltreffend mogelijke maatregel te komen, zou men daarvan gebruik moeten kunnen maken niet alleen in geval van verzet door geweld, maar ook in geval van enig verzet, gewelddadig, lijdelijk of anderszins.

Indien de Regering met dit voorstel instemt, kan artikel 28 als volgt worden gelezen :

"Artikel 28.- ...(het eerste deel zoals in het ontwerp)..

Zij zorgt er te allen tijde voor, dat de verbindingen en de doorgangen vrij zijn en verzekert er het vrij verkeer. Wie haar in het vervullen van deze opdracht hindert, mag zij voor ten hoogste drie uren in verzekerde bewaring nemen".

\+

\+ \+

.../...

Artikel 43 van het ontwerp bepaalt : "De rijkswacht, gevorderd om aan de officieren van gerechtelijke politie bijstand te verlenen, staat ze bij om ze te beschermen tegen gewelddaden en feitelijkheden die tegen hen zouden kunnen worden gepleegd of om de moeilijkheden waardoor zij zouden belet worden hun opdracht te vervullen, uit de weg te ruimen".

Deze bepaling is klaarblijkelijk een nadere omschrijving van de bijstand die de rijkswacht als openbare macht aan de officieren van gerechtelijke politie verleent, wanneer deze krachtens artikel 25 van het Wetboek van strafvordering haar optreden vorderen.

Zij heeft geen terugslag op de betrekkingen tussen de leden van de rijkswacht en de officieren van gerechtelijke politie, waarvoor andere wetsbepalingen gelden (cfr. onder meer artikel 12 van de wet van 7 April 1919 tot instelling van rechterlijke officieren en agenten bij de parketten, voorzover het bepaalt dat de gerechtelijke officieren, in de uitoefening van hun ambt, "het recht hebben de bijstand op te eisen van de ambtenaren van de gerechtelijke politie andere dan de vrederechters en hun plaatsvervangers, de procureurs des Konings, hun substituten en de rechters van instructie").

\+

\+ \+

Volgens artikel 45, eerste lid, wordt het optreden van de in artikel 20 opgesomde administratieve overheden ten aanzien van de rijkswacht door middel van vorderingen geregeld.

.../...

Artikel 20 geeft echter geen opsomming van "administratieve overheden" die gerechtigd zijn het optreden van de rijkswacht te vorderen. Het spreekt alleen van de "wettelijk voor de handhaving van de orde verantwoordelijke overheid".

Artikel 45, eerste lid, ware derhalve beter als volgt te lezen :

"Artikel 45.-

De voor de handhaving der orde wettelijk verantwoordelijke administratieve overheden treden ten opzichte van de rijkswacht op door middel van vorderingen".

De in deze bepaling bedoelde overheden zijn de gouverneurs, de arrondissementscommissarissen en de burgemeesters. Deze overheden zijn gehouden de rijkswacht te vorderen in de bij het ontwerp voorgeschreven vormen. De Regering daarentegen gaat, voor alles wat de orde en 's Lands veiligheid betreft, ten opzichte van de rijkswacht niet met vorderingen maar met bevelen te werk (Pandectes belges, v° Rassemblement, nr 51.-Giron, Dictionnaire de droit administratif, Dl II. v° Force publique, blz. 103 - art. 30 van het decreet van 26 Juli - 3 Augustus 1791).

+

+ +

.../...

Artikel 48 bepaalt : "Indien de vordering alhoewel wettelijk, haar klaarblijkelijk overdreven lijkt, stelt de gevorderde rijkswachtoverheid de bevoegde overheid daarvan onverwijld in kennis".

Een nauwkeuriger lezing voor het laatste zinsdeel ware de volgende:"stelt zij de hogere rijkswachtoverheid daarvan onverwijld langs de hiërarchische weg in kennis".

\+

\+ \+

In de Franse tekst van artikel 53 is een materiële vergissing geslopen. Het woord "concentrer" moet vervangen worden door "concerter".

\+

\+ \+

Artikel 54.

Dit artikel zou de bedoeling van de Regering, namelijk te komen tot een zeer nauwe samenwerking tussen het vorderende burgerlijke gezag en de rijkswacht, beter weergeven indien het als volgt werd gelezen:

.../...

"Artikel 54.-

Gedurende de uitvoering van een vordering blijft de rijkswachtoverheid nauw in verbinding met de vorderende overheid, zodat zij over de toestand overleg kunnen plegen en steeds de te treffen maatregelen bij de toestand kunnen aanpassen".

\+

\+ +

Artikel 57 zegt : "De procureurs des Konings, de krijgsauditeurs, de onderzoeksrechters en de officieren van het openbaar ministerie maken aan de rijkswacht de vorderingen, de stukken voor een aanvullend onderzoek, de vragen om inlichtingen, de signalementen, de bevelschriften en de andere stukken over welke deze magistraten nuttig achten voor onderzoek of uitvoering aan de rijkswacht te zenden".

Dit artikel bevat in werkelijkheid geen rechtsregel en is overbodig. De hier genoemde magistraten vinden, evenals de niet nader genoemde overigens, voldoende steun in de wetsbepalingen die hun bevoegdheden en de uitoefening daarvan regelen, om de leden der rijkswacht de documenten met betrekking tot de hun opgedragen ambtsverrichtingen te kunnen toesturen.

\+

\+ +

.../...

Artikel 59 zegt : "De gerechtelijke detachementen staan, inzake uitvoering van hun gerechtelijke werkzaamheden, onder het toezicht van de auditeur-generaal en de leiding van de krijgsauditeurs".

De Regering wenst daarom nog niet af te wijken van de artikelen 279, 280 en 281 van het Wetboek van strafvordering, die de tuchtregeling van de officieren van gerechtelijke politie betreffen. Krachtens deze bepalingen staan de leden der rijkswacht die officier van gerechtelijke politie zijn, "onder het toezicht van de procureur-generaal", die hen "in geval van nalatigheid zal waarschuwen en in geval van herhaling bij het Hof zal aanklagen".

Om mogelijke dubbelzinnigheid te voorkomen, stelle men het artikel als volgt :

"Artikel 59.-

De gerechtelijke detachementen staan in de uitvoering van hun gerechtelijke werkzaamheden onder de leiding van de auditeur-generaal en van de krijgsauditeur aan wie zij verbonden zijn".

\+

\+ \+

Artikel 69 dient om de oprichting van een rijkswachtreserve wettelijk te bekrachtigen, maar het laat het treffen van detailvoorzieningen voor de organisatie en het vaststellen van de regelen voor oproeping onder de wapens aan de Koning over.

.../...

Voor de rijkswachtreserve geldt thans het koninklijk besluit van 21 Mei 1952, dat ze heeft opgericht.

Volgens artikel 1 van dit besluit bestaat ze uit militairen met onbepaald verlof. De Regering is voornemens, deze wijze van werving te behouden. In de wet zou deze bijzonderheid betreffende de vorming van de reserve moeten worden vermeld.

Evenzo zou de wet niet alleen moeten voorschrijven dat het de Koning toekomt de getalsterkte en de wijze van vorming van de reserve vast te stellen, maar ook dat hij de wijze van oproeping onder de wapens, de bezoldigingsregeling en de bevoegdheden van de leden der reserve bepaalt. Anders bestaat het gevaar dat de Koning daartoe niet de nodige macht vindt, omdat de materie onder de wet zou vallen.

De volgende lezing wordt voor artikel 69 aanbevolen :

"Artikel 69.-

Er wordt een rijkswachtreserve opgericht, die onder de wapens kan worden geroepen wanneer de omstandigheden het vereisen. Zij wordt gevormd uit militairen met onbepaald verlof.

De Koning bepaalt de getalsterkte van de reserve en de regelen inzake samenstelling en oproeping onder de wapens. Hij stelt de bevoegdheden en de bezoldiging van de leden van die reserve vast".

\+

\+ \+

Het ontwerp bepaalt dat de wet in werking treedt zes maanden na haar afkondiging. Om tegemoet te komen aan de moeilijkheden, die uit een vertraagde bekendmaking van de wet kunnen ontstaan, ware het praktischer als uitgangspunt van de termijn van inwerkingstelling de datum der bekendmaking te nemen.

\+

\+ \+

Daar bij het ontwerp de bevoegdheden betrokken zijn van de Minister van Landsverdediging, van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Justitie, die het samen aan de Koning voordragen, zouden deze drie Ministers, overeenkomstig het gebruik, het koninklijk indieningsbesluit moeten ondertekenen.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	F.LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	J.COYETTE, G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L.FREDERICQ, J.LIMPENS,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.LEPAGE. Le rapport a été présenté par H. W. VAN ASSCHE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE. Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.