



La discipline militaire : ses caractéristiques et son évolution

PASCAL PARMENTIER

Le colonel administrateur militaire Pascal Parmentier participe depuis de nombreuses années à l'élaboration et à l'amélioration des statuts du personnel militaire. En sa qualité de chef de la division Expertise administrative de la direction générale *Human Resources* depuis 2012, il se consacre régulièrement à émettre des avis en matière de discipline et est également en charge des dossiers relatifs aux mesures statutaires prononcées à l'encontre de militaires.

Tucht maakt integraal deel uit van het statuut van de militairen. Het specifieke karakter ervan is niet noodzakelijk door iedereen gekend en in feite zelfs nog minder sinds de invoering van het nieuwe statuut van de militairen. Tijd dus om de schijnwerpers te richten op de tucht en een uitleg te geven over de aanpassingen, die recentelijk werden ingevoerd met dit nieuwe statuut van de militairen. De staf werkt tevens aan een nieuwe korpstucht en hiervoor worden mogelijke denkpistes voorgesteld.

La discipline militaire est censée être connue de tous, mais tous ne la perçoivent pas de la même manière. Il est donc nécessaire, avant de traiter de la discipline militaire en particulier, de comprendre ce qu'est la discipline.

Il importe de ne pas limiter la discipline à son seul sens strict car elle ne s'exprime pas seulement par des sanctions. En effet, elle comprend également, dans son acception large, toute mesure permettant le bon fonctionnement du service telle que les mesures préventives comme la sélection, la formation, les remarques formulées ou toute expression du leadership, les mesures d'ordre intérieur comme toute mesure de gestion journalière ou encore des mesures d'ordre ayant pour objectif de maintenir ou rétablir le bon ordre et la discipline.



Selon la thèse de doctorat du colonel administrateur militaire Robert Gerits, la discipline remplit, entre autres, des fonctions¹ de prévention, de répression, de protection des tâches, de protection du statut et de confiance dans la fonction. De ces fonctions, deux en particulier retiennent plus particulièrement notre attention, à savoir la prévention de transgressions disciplinaires, ce qui sous-entend la punition exemplaire des contrevenants, et la répression des transgressions disciplinaires, ce qui vise la correction du comportement inadapté.

Il existe donc dans la discipline, à la fois, une dimension individuelle et une dimension collective : une dimension individuelle dans la relation entre l'autorité et le militaire et une dimension collective, eu égard à la valeur d'exemple que véhicule la sanction.

La faute disciplinaire se rattache aux droits et obligations décrits dans le statut. Ainsi, les militaires ne peuvent pas méconnaître les devoirs qui leur sont imposés ou porter atteinte à l'honneur de la fonction ou à l'intérêt du service. Ce dernier point justifie que des faits de la vie privée peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des poursuites disciplinaires et à des sanctions. Une sanction disciplinaire vise donc à punir une personne pour un fait commis et que l'autorité considère contraire aux obligations, normes et valeurs d'un groupe donné, mais également à montrer que cette faute n'est pas tolérée.

En règle générale, tout statut ne prévoit qu'un seul régime disciplinaire. La discipline militaire compte toutefois deux régimes : la discipline de corps et les mesures statutaires à caractère disciplinaire. La discipline de corps comprend les sanctions suivantes : le rappel à l'ordre, la remontrance, la consigne, les jours d'arrêt simple et les jours d'arrêt de rigueur. Les mesures statutaires à caractère disciplinaire comprennent la retenue sur le traitement, le retrait temporaire d'emploi pour motif disciplinaire ou encore le retrait définitif d'emploi. Ces deux régimes se distinguent par les objectifs qu'ils poursuivent. La discipline de corps a pour but de rétablir l'ordre de manière urgente sans modifier la situation juridique du militaire et l'opérationnalité de l'unité. Les mesures statutaires à caractère disciplinaire ont pour but de sanctionner le militaire lorsqu'il porte atteinte au bon renom des forces armées et modifient la situation juridique du militaire².

Il convient toutefois de ne pas confondre la discipline au sens strict avec les mesures d'ordre.

La mesure d'ordre se différencie de la sanction disciplinaire en ce qu'elle vise ex-

clusivement à rétablir l'ordre, sans volonté de sanctionner. Les deux peuvent parfaitement coexister et être prises pour les mêmes faits, vu leurs finalités différentes.

Les mesures d'ordre sont donc essentiellement justifiées par des motifs d'organisation du service et d'efficacité. Elles peuvent porter préjudice à une personne, mais ce préjudice ne peut dépasser ce qui est nécessaire dans le rétablissement du bon fonctionnement du service.

Le choix de la mesure et sa motivation sont d'autant plus importants que le Conseil d'État pourrait considérer qu'une mesure d'ordre porte trop préjudice ou a pour seul objectif de sanctionner une personne. La mesure serait alors qualifiée de sanction disciplinaire déguisée, donc illégale et pourrait être annulée.

Une mesure d'ordre ayant un impact statutaire ou dérogeant à une règle ou à un principe général de droit (par exemple, dérogation au droit d'être entendu) doit avoir une base légale. Ainsi, la base légale générale des mesures d'ordre pour les militaires est reprise à l'article 11 de la loi disciplinaire³. D'autres mesures concrètes et circonstanciées permettant de maintenir ou de rétablir l'ordre peuvent également être prises, telles qu'une mutation, un changement d'horaire, un retrait d'habilitation,...

Tout le monde connaît le principe par lequel on ne peut punir deux fois pour la même chose (non bis in idem). Mais qu'en est-il en matière de discipline et de droit pénal ?

La sanction pénale a pour but de prévenir ou de réprimer un comportement érigé en infraction par la loi pénale et portant atteinte à l'ensemble de la société, tandis que la sanction disciplinaire vise à punir les agissements d'un militaire, en relation avec l'exercice de ses fonctions, à protéger l'intérêt du service et à maintenir la confiance du public. Le juge sanctionnera donc des infractions pénales, alors que l'autorité disciplinaire sanctionnera des infractions disciplinaires. Les procédures pénales et disciplinaires poursuivent dès lors des finalités différentes, même si elles ont été entamées en raison des mêmes faits.

L'autorité disciplinaire est cependant tenue par la décision du juge pénal en ce qui concerne la constatation des faits, mais non par l'appréciation portée sur ceux-ci. L'autorité disciplinaire ne peut donc contester les faits s'ils sont déclarés établis par le juge et se doit d'apprécier discrétionnairement la sanction la plus appropriée qu'il convient d'appliquer à l'auteur. Par contre, le souci manifesté par le juge de ne pas compromettre le reclassement professionnel de

celui-ci n'interdit nullement à l'autorité disciplinaire de considérer que le lien de confiance entre la Défense et le militaire est irrémédiablement brisé. Le principe par lequel on ne peut être sanctionné une seconde fois pour les mêmes faits n'interdit toutefois pas de punir pénalement et disciplinairement.

Il faut également noter que si un non-lieu a été prononcé, cela n'entame en rien le pouvoir d'appréciation du manquement disciplinaire, dès lors que l'appréciation de la faute disciplinaire et de la sanction prononcée est portée en fonction d'éléments qui ne sont pas nécessairement ceux pris en considération par le juge, l'autorité disciplinaire exerçant son pouvoir en toute indépendance.

Ainsi, l'autorité disciplinaire ne peut sanctionner un militaire pour des faits dont il aurait été acquitté par le juge pénal, ceux-ci n'ayant pas été établis à suffisance. Toutefois, un acquittement au pénal n'empêche pas une sanction disciplinaire.

Nous relèverons également que le classement sans suite d'une affaire par le parquet n'a pas pour effet d'établir l'inexistence de ces faits.

Il faut relever enfin une nouvelle particularité liée au statut des militaires. Des faits pénaux de peu d'importance commis par des militaires peuvent être renvoyés à la discipline de corps⁴. La discipline de corps est donc dans ce cas une extension du droit pénal. Il revient dans ce cas au chef de corps d'entamer la procédure disciplinaire et d'informer l'autorité judiciaire qui a prescrit le renvoi de la suite donnée.

Régulièrement se pose la question de savoir si l'autorité disciplinaire doit attendre la décision du juge. En fait, sauf texte exprès, le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état. En d'autres termes, l'autorité disciplinaire ne doit pas attendre l'issue des poursuites pénales avant de mettre en œuvre une procédure disciplinaire à l'encontre d'un militaire, puisqu'il n'y a pas de disposition particulière à ce sujet. Ce principe n'empêche toutefois pas l'autorité disciplinaire, au nom de la prudence, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction répressive se soit définitivement prononcée. Cette décision dépendra essentiellement de la nature des faits et de la complexité du dossier. Une prudence excessive ne peut cependant avoir pour effet de retarder la décision disciplinaire au-delà d'un délai raisonnable.

La discipline évolue dans le temps et il convient de prendre les mesures nécessaires pour qu'elle continue à remplir efficacement ses fonctions. Voyons ce que le nouveau statut⁵ a modifié.

La loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées a tout d'abord apporté une modification en ce qui concerne la suspension par mesure d'ordre. En effet, en attente de la décision du ministre de la Défense, les chefs de corps étaient confrontés à la difficulté de devoir trouver une situation statutaire par laquelle l'intéressé pouvait être écarté de son unité ou de son service. L'écartement préventif a ainsi été créé et permet, tout en ne changeant rien aux droits du militaire, de l'écartier en attente de la décision du Ministre.

La loi précitée a également supprimé la commission d'information qui avait pour seul but d'informer le Ministre et qui était par trop semblable au conseil d'enquête.

Elle s'est principalement attachée à apporter des modifications aux mesures statutaires à caractère disciplinaire. Les sanctions sont désormais au nombre de trois : la première est nouvelle et consiste en une retenue sur le traitement de 2 à 5 % durant maximum un mois. La seconde est le retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire. La nouveauté réside dans le fait que la durée maximale est fixée à 3 mois. La dernière sanction, la plus grave, reste le retrait définitif d'emploi après la consultation d'un conseil d'enquête.

Outre ces trois mesures statutaires à caractère disciplinaire, il y a lieu de mentionner deux autres mesures dans un souci d'exhaustivité. D'une part, le retrait définitif d'emploi consécutif à une absence illégale de plus de 21 jours consécutifs et qui constitue une nouveauté et, d'autre part le retrait temporaire d'emploi d'office sans conseil d'enquête qui est la conséquence d'une condamnation à certains articles du Code pénal ou du Code pénal militaire.

Pour les mesures statutaires à caractère disciplinaire, la procédure a été simplifiée et est en majeure partie similaire pour les trois mesures. Le principe des droits de la défense en matière disciplinaire a bénéficié d'une attention particulière.

La procédure est donc la suivante⁶ :

Quand un chef de corps estime qu'un militaire s'est rendu coupable de faits graves incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, il rédige un rapport circonstancié reprenant un avis motivé sur la gravité des faits qui sont reprochés. Il procède à la convocation du militaire en l'informant sur la raison de celle-ci et ce, en vue d'une procédure pouvant donner lieu à une mesure statutaire à caractère disciplinaire. Après l'avoir entendu, le



chef de corps peut, soit classer l'affaire sans suite, soit apporter des modifications au rapport circonstancié reprenant un avis motivé sur la gravité des faits qui sont reprochés. Le militaire peut y joindre un mémoire.

Toute considération que le chef de corps jugerait utile au sujet de ce mémoire est portée à la connaissance du militaire. Celui-ci peut fournir un éventuel mémoire complémentaire. Le chef de corps peut alors décider soit de maintenir le rapport et les avis motivés établis, soit de les modifier. Il notifie à l'intéressé sa décision et lui transmet une copie des documents.

Pour autant qu'il ne décide pas de classer l'affaire sans suite, le chef de corps du militaire concerné transmet, le dossier au directeur général *Human Resources* (DG HR).

Sur la base du dossier, le DG HR peut, selon le cas, classer le dossier sans suite ou proposer au Ministre une mesure statutaire à caractère disciplinaire.

Il faut également noter que lorsque le DG HR est informé qu'un militaire s'est rendu coupable de faits graves, incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, il peut d'initiative entamer une procédure relative aux mesures statutaires, même si le chef de corps a classé l'affaire sans suite. Le même droit d'initiative est également toujours accordé au Ministre. Cette procédure se doit de rester exceptionnelle puisque le chef de corps est et reste le premier responsable de son personnel.

Sur la base du dossier et de la proposition du DG HR, le Ministre peut, selon le cas, classer l'affaire sans suite ; prononcer une retenue sur le traitement ; prononcer pour le volontaire ou le sous-officier ou proposer au Roi pour l'officier, un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire ; ou encore envoyer le dossier devant un conseil d'enquête, s'il estime que les faits peuvent justifier un retrait définitif d'emploi.

Préalablement à la prise de décision, le Ministre notifie son intention au militaire. Celui-ci peut une nouvelle fois faire valoir ses moyens de défense.

Si le Ministre envoie le dossier devant un conseil d'enquête, ce dernier doit, après avoir entendu l'intéressé, répondre à trois questions : les faits sont-ils établis, sont-ils graves et sont-ils incompatibles avec la qualité de militaire correspondant avec la catégorie de personnel du militaire ? Le conseil d'enquête doit mentionner également les circonstances atténuantes et aggravantes retenues

et peut suggérer au Ministre la mesure qui lui semble la plus appropriée. À la suite de cela, le Ministre peut, soit classer le dossier sans suite, soit prendre une mesure statutaire. Dans ce dernier cas, il doit laisser une dernière fois à l'intéressé la possibilité de faire valoir ses moyens de défense.

On peut donc constater que le militaire est entendu et peut à différentes étapes de la procédure faire valoir ses moyens de défense. Cela permet à l'autorité de prendre une décision en pleine et totale connaissance de cause. Les étapes sont nombreuses et toutes les autorités concernées doivent agir avec toute la diligence voulue. En effet, ce principe du délai raisonnable est le corollaire des principes de sécurité juridique et de légitime confiance. Il constitue un principe général de droit.

Une sanction doit cependant intervenir dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie *in concreto*, compte tenu de la complexité de l'affaire, des circonstances et même du comportement des parties.

La sanction liée à la violation de ce délai est que l'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de nouvelles poursuites pour les mêmes faits. Le Conseil d'État a déjà fait application de ce principe, avec pour conséquence une impunité de l'auteur de l'acte. Le Conseil d'État a, ainsi, notamment considéré qu'une période d'inactivité de 6 mois démontrait le caractère déraisonnable de la procédure disciplinaire.

Les modifications introduites par la loi du 28 février 2007 ne sont cependant qu'une première étape dans l'amélioration du statut disciplinaire des militaires. Certes, tout ne va pas changer et il est déjà acquis que le système actuel composé d'une discipline de corps et de mesures statutaires à caractère disciplinaire sera maintenu.

Deux groupes de travail ont été chargés d'émettre des avis sur de possibles améliorations de la discipline de corps. Il peut en être retenu les éléments suivants :

La distinction entre les punitions mineures et majeures devrait disparaître au profit d'une série de sanctions liées à un système de points. Le fait d'accumuler un certain nombre de points peut amener à des conséquences statutaires.

La procédure en matière de discipline de corps se doit d'être simplifiée et doit amener à ce que la sanction intervienne plus rapidement. Ceci ne doit toutefois pas avoir pour conséquence que les droits de la défense soient bafoués. Ainsi,

le délai de préparation pourrait être réduit, notamment en opérations où la discipline de corps revêt une importance toute particulière.

Le contrôle de la bonne exécution du statut disciplinaire doit être adapté tenant compte des modifications précitées. Dans ce cadre, le supérieur hiérarchique de l'autorité disciplinaire et le chef de corps auront un rôle particulier à jouer.

Une meilleure transparence et une meilleure objectivité seront garanties par l'établissement d'un procès-verbal. En vue de faciliter l'établissement de ce procès-verbal, l'enregistrement de l'entrevue devrait être rendu possible. Le délai de prescription d'une faute commise devrait également être mieux défini.

Enfin, le conseil de discipline, qui n'intervenait qu'en appel pour des punitions majeures, est appelé à disparaître.

En conclusion, il est indispensable d'avoir une discipline efficace et efficiente de manière à permettre à la Défense de remplir au mieux ses missions. Il faut également garder à l'esprit que la discipline doit être rendue dans le respect des droits de la défense, des procédures et dans un délai raisonnable tenant compte des circonstances. Il reste de plus important de comprendre que le comportement adapté et correct des membres du personnel peut surtout être obtenu par un bon leadership et que la sanction doit être le moyen ultime et rester l'exception.



Mots-clés : discipline, mesures statutaires, statut.

¹ Robert Gerits, *Militair tuchtrecht, kritische analyse van het militair tuchtrecht, Die Keure, 2010, p. 38 à 48.*

² Cour constitutionnelle, arrêt n° 59/97 du 14 octobre 1997.

³ Loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées (A16-Z1).

⁴ Loi du 14 janvier 1975 précitée, article 44.

⁵ Loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées (A16-G1).

⁶ Arrêté royal du 14 octobre 2013 fixant la procédure relative aux mesures statutaires applicables aux militaires du cadre actif et modifiant divers arrêtés royaux relatifs à la discipline militaire (A16-GT20).