

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

3 OCTOBRE 2019

Proposition de déclaration de révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution en ce qui concerne la compétence de mener la guerre

(Déposée par M. Bert Anciaux et
Mme Katia Segers)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition a trait aux pouvoirs du Roi, en concertation ou non avec d'autres autorités, en matière de politique étrangère et à la notification de cette politique aux Chambres.

Le choix de la Belgique de participer à la lutte contre l'État islamique (EI), d'abord en Irak puis en Syrie, a suscité beaucoup de discussions au Parlement fédéral. Du point de vue strictement juridique, le Parlement est toutefois un acteur de second plan lorsqu'il s'agit de décider d'une intervention ou d'une participation à une campagne militaire.

L'article en question de la Constitution dispose que: «Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.» En d'autres termes, l'exécutif a la prérogative exclusive en ce qui concerne la décision d'engager les forces armées.

Nous renvoyons à cet égard à la participation belge à la coalition internationale contre l'État islamique en Irak, dans le cadre de laquelle les avions de combat F16 ont décollé en plein débat parlementaire en séance plénière. De même, lors de la dernière décision gouvernementale relative à l'extension de notre engagement militaire

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2019

3 OKTOBER 2019

Voorstel tot verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet wat de bevoegdheid inzake oorlogsvoering betreft

(Ingediend door de heer Bert Anciaux en
mevrouw Katia Segers)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel betreft de bevoegdheden van de koning, al dan niet in samenspraak met andere overheden, inzake het buitenlands beleid en de kennisgeving hiervan aan de Kamers.

De keuze van België om te participeren in de strijd tegen Islamitische Staat (IS), eerst in Irak en daarna in Syrië, zorgde voor veel discussie in het Federale Parlement. Strikt juridisch gesproken is het Parlement echter een actor in de marge als het gaat over de beslissing tot interventie of deelname aan een militaire campagne.

Het bedoelde grondwetsartikel bepaalt: «De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Dit terwijl hij daarvan kennis geeft aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.» Met andere woorden de executieve heeft het exclusieve prerogatief over de beslissing tot het inzetten van de strijdkrachten.

Wij verwijzen naar de Belgische deelname aan de internationale coalitie tegen Islamitische Staat in Irak waarbij, tijdens het parlementaire debat in de plenaire vergadering, de F-16 gevechtsvliegtuigen al opstegen. Ook bij de laatste regeringsbeslissing over het uitbreiden van ons militair engagement tegen IS in

contre l’EI en Syrie, le débat parlementaire n’a eu lieu qu’après la prise de décision par le gouvernement.

La participation à des opérations étrangères constitue un élément important de la politique extérieure. Elle concrétise nos engagements au sein des Nations unies et de l’OTAN et contribue en outre au développement de la politique de sécurité et de défense extérieure européenne.

La conception de la participation à des opérations extérieures influence par ailleurs l’ensemble de la politique de défense belge et la structure de l’armée.

Les décisions en matière de participation à des opérations extérieures revêtent en outre une grande importance politique et sociale. Elles ont souvent une incidence budgétaire considérable, risquent de faire des victimes et ont des conséquences importantes sur les relations internationales. En d’autres termes, la décision d’envoyer des troupes peut avoir un impact direct sur la vie des citoyens. De telles décisions requièrent une légitimité démocratique forte.

En revanche, pour les interventions militaires en Libye (2011) et en Irak (2014), le Parlement avait été préalablement consulté afin de donner son feu vert aux opérations. Ces processus décisionnels ont prouvé qu’une consultation préalable n’empêche pas une décision rapide et efficace et ne pose pas de problème pour le respect du secret sur les informations sensibles.

Au cours des dernières décennies, différents pays européens se sont employés à renforcer l’implication des parlements dans les décisions relatives aux interventions militaires. Au Royaume-Uni, il devient ainsi de plus en plus habituel de soumettre les décisions de déploiement militaire au Parlement. Aux Pays-Bas, le gouvernement est obligé de présenter préalablement des informations détaillées au Parlement. En France, c’est au Parlement qu’il incombe de décider de prolonger les opérations militaires lorsque leur durée dépasse quatre mois.

Syrië werd het parlementair debat pas gehouden na de regeringsbeslissing.

Deelname aan buitenlandse operaties is een belangrijk onderdeel van het buitenlands beleid. Het concreetiseert onze engagementen binnen de Verenigde Naties (VN) en de NAVO en bovendien wordt het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid er verder mee tot ontwikkeling gebracht.

Bijkomend beïnvloedt een visie over deelname aan buitenlandse operaties het gehele Belgische defensiebeleid en de structuur van het leger.

Beslissingen inzake deelname aan buitenlandse operaties hebben bovendien een groot politiek en maatschappelijk belang. Vaak gaat het over beslissingen met een belangrijke budgettaire impact, met mogelijke slachtoffers en met belangrijke gevolgen voor de internationale betrekkingen. Met andere woorden, de beslissing om troepen te sturen kan een directe impact hebben op het leven van de burgers. Dergelijke beslissingen vergen een sterke democratische legitimiteit.

In aanloop naar de militaire interventies in Libië (2011) en Irak (2014) werd het Parlement wel voorafgaand geconsulteerd om zodoende het parlementaire fiat tot deelname aan de interventie te verkrijgen. Deze besluitvormingsprocessen hebben aangetoond dat een voorafgaande raadpleging noch een snel en efficiënt beslissingsproces in de weg staan, noch een probleem vormt voor het geheimhouden van gevoelige informatie.

Gedurende de laatste decennia hebben verscheidene Europese landen werk gemaakt van een sterkere parlementaire betrokkenheid bij de beslissing over militaire interventies. In het Verenigd Koninkrijk groeit de gewoonte om beslissingen over militaire ontplooiing ter stemming voor te leggen aan het Parlement. In Nederland wordt de regering verplicht om vooraf uitgebreide informatie te verschaffen aan het Parlement. In Frankrijk moet het Parlement beslissen over de verlenging van een operatie die langer dan vier maanden duurt.

Des pays comme le Danemark (1), la Finlande (2), l'Allemagne (3), l'Irlande (4), la Slovaquie (5), l'Espagne (6), la Suède (7) et la Suisse (8) vont plus loin puisque le Parlement doit préalablement donner son accord au déploiement de troupes. En Autriche (9), une commission spéciale doit donner son assentiment. En Allemagne, en Finlande, en Suisse, en Suède et en Espagne, cette matière est réglée par des lois. Au Danemark, en Irlande et en Slovaquie, une disposition spécifique a été inscrite dans la Constitution.

Nous proposons d'ancrer cette pratique dans la Constitution. La présente proposition vise dès lors à déclarer l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution ouvert à révision en vue d'y prévoir que la Chambre des représentants doit donner son consentement préalablement à toute participation belge à des opérations militaires à l'étranger ou à leur prolongation.

(1) La Constitution danoise prévoit ce qui suit: «*Except for purposes of defence against an armed attack upon the Realm or Danish forces the King shall not use military force against any foreign state without the consent of the Parliament. Any measure which the King may take in pursuance of this provision shall immediately be submitted to the Parliament. If the Parliament is not in session it shall be convoked immediately.*»

(2) La Constitution finlandaise prévoit ce qui suit: «*The President decides on matters of war and peace, with the consent of the Parliament.*»

(3) Loi relative au déploiement militaire (2004): «*The deployment of armed forces requires the prior approval of parliament. This general provision does not apply to preparatory measures and to humanitarian missions during which arms are carried for the purpose of self-defence only. For missions of low intensity and importance, a simplified procedure is applied. Parliament may demand the withdrawal of troops.*»

(4) La Constitution irlandaise prévoit ce qui suit: «*War shall not be declared and the State shall not participate in any war save with the assent of Dail Eireann. The Government may take whatever steps they may consider necessary for the protection of the State.*»

(5) La Constitution slovaque prévoit ce qui suit: «*The jurisdiction of the National Council comprises, above all (...) (k) deciding on the declaration of war if the Slovak Republic is attacked or as a result of commitments arising from international treaties on common defence against aggression; (l) expressing consent to sending armed forces outside the territory of the Slovak Republic.*»

(6) Voir la Constitution espagnole, confirmée par la loi de 2004 relative au déploiement militaire: «*It is incumbent on the King, after authorisation by the Parliament, to declare war and make peace.*»

(7) «*The instrument of Government: Swedish armed forces may be committed to battle or dispatched abroad only provided (1) the Riksdag consents thereto; (2) the action is permitted under an act of law which sets out the prerequisites for such action; (3) a duty to take such action follows from an international agreement or obligation which has been approved by the Riksdag.*»

(8) Article 66 de la loi militaire suisse: «*Lorsque l'effectif d'un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines, l'engagement est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. En cas d'urgence, le Conseil fédéral peut demander l'approbation de l'Assemblée fédérale ultérieurement.*»

(9) Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (22 avril 1997): le gouvernement peut envoyer des troupes ou des individus à l'étranger pour des opérations de maintien de la paix ou des missions humanitaires moyennant l'autorisation du *Hauptausschuss* du *Nationalrat*.

In Denemarken (1), Finland (2), Duitsland (3), Ierland (4), Slovakije (5), Spanje (6), Zweden (7) en Zwitserland (8) gaat men verder en moet het Parlement vooraf toestemming geven over het ontplooiën van de troepen. In Oostenrijk (9) moet een speciale commissie toestemming geven. In Duitsland, Finland, Zwitserland, Zweden en Spanje wordt dit geregeld in wetten. In Denemarken, Ierland en Slowakije werd het in de Grondwet neergeschreven.

Wij stellen voor om deze praktijk in de Grondwet vast te leggen. Dit voorstel wenst dan ook artikel 167, § 1, alinea 2 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren met het oog op de voorafgaandelijke goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de deelname aan of verlenging van militaire operaties van ons land in het buitenland.

(1) De Deense Grondwet: «*Except for purposes of defence against an armed attack upon the Realm or Danish forces the King shall not use military force against any foreign state without the consent of the Parliament. Any measure which the King may take in pursuance of this provision shall immediately be submitted to the Parliament. If the Parliament is in session it shall be convoked immediately.*»

(2) De Finse Grondwet: «*The President decides on matters of war and peace, with the consent of the Parliament.*»

(3) Militaire ontplooiingswet (2004): «*The deployment of armed forces requires the prior approval of parliament. This general provision does not apply to preparatory measures and to humanitarian missions during which arms are carried for the purpose of self-defence only. For missions of low intensity and importance, a simplified procedure is applied. Parliament may demand the withdrawal of troops.*»

(4) De Ierse Grondwet: «*War shall not be declared and the State shall not participate in any war save with the assent of Dail Eireann. The Government may take whatever steps they may consider necessary for the protection of the State.*»

(5) De Slovaakse Grondwet: «*The jurisdiction of the National Council comprises, above all (...) (k) deciding on the declaration of war if the Slovak Republic is attacked or as a result of commitments arising from international treaties on common defence against aggression; (l) expressing consent to sending armed forces outside the territory of the Slovak Republic.*»

(6) De Spaanse Grondwet en bevestigd door de Militaire ontplooiingswet van 2004: «*It is incumbent on the King, after authorisation by the Parliament, to declare war and make peace.*»

(7) «*The instrument of Government: Swedish armed forces may be committed to battle or dispatched abroad only provided (1) the Riksdag consents thereto; (2) the action is permitted under an act of law which sets out the prerequisites for such action; (3) a duty to take such action follows from an international agreement or obligation which has been approved by the Riksdag.*»

(8) Artikel 66 van de Zwitserse militaire wet: «*The Bundesversammlung must give prior approval for each deployment that comprises more than 100 troops or lasts longer than three weeks. In urgent cases, the Bundesrat may seek parliamentary approval a posteriori.*»

(9) Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (22 april 1997): de overheid mag troepen of individuen naar het buitenland sturen voor vredeshandhaving operaties of humanitaire missies met de toestemming van het *Hauptausschuss* van de *Nationalrat*.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution en vue d'obtenir le consentement préalable de la Chambre des représentants pour toute participation belge à des opérations militaires à l'étranger ou pour une prolongation de celles-ci.

Le 18 juillet 2019.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 167, § 1, alinea 2 van de Grondwet met het oog op de voorafgaandelijke goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de deelname aan of verlenging van militaire operaties van ons land in het buitenland.

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.

Katia SEGERS.