

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION 2019-2020

9 OCTOBRE 2019

Proposition de déclaration de révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution en vue d'instaurer l'autorisation préalable du Parlement en cas d'engagement de l'armée

(Déposée par M. Rik Daems)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 18 janvier 2019 (doc. Sénat, n° 6-494/1 – 2018/2019).

I. ARTICLE 167 DE LA CONSTITUTION: GENÈSE ET SIGNIFICATION

L'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution dispose ce qui suit:

«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.»

Le texte de cet article date de 1993. La disposition en question reprenait plusieurs principes de l'article 68 initial de 1831, en intégrant la répartition des compétences fédérales de 1993 en matière de droit des traités.

L'article initial reprenait lui-même de nombreux principes de la Loi fondamentale de 1815, notamment la disposition visée par la présente déclaration de révision de la Constitution.

Ces principes concernent la compétence du Roi en matière d'affaires étrangères (article 56), le haut commandement qu'il exerce sur les forces armées (le texte

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2019-2020

9 OKTOBER 2019

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet teneinde de voorafgaande toestemming van het Parlement in te voeren bij inzet van het leger

(Ingediend door de heer Rik Daems)

TOELICHTING

Dit voorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 18 januari 2019 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 6-494/1 – 2018/2019).

I. ARTIKEL 167 VAN DE GRONDWET: ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN BETEKENIS

Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet luidt als volgt:

«De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.»

De tekst van dit artikel dateert van 1993. Het artikel hernam enkele beginselen van het oorspronkelijke artikel 68 van 1831 naast de federale bevoegdheidsverdeling inzake het verdragsrecht van 1993.

Het oorspronkelijke artikel hernam vele beginselen van de Grondwet van 1815, waaronder de bepaling die het voorwerp uitmaken van deze verklaring tot herziening van de Grondwet.

Het betreft de bevoegdheid van de Koning voor de buitenlandse betrekkingen (artikel 56), zijn opperbevel over de krijgsmachten (in de tekst van 1815 betreft het

de 1815 parle à cet égard des forces de terre et de mer; article 59 de l'époque), la guerre et la paix et la communication au Parlement des décisions y afférentes sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte à la sûreté de l'État (article 57).

Bien que le contraire ait été soutenu par le passé, il est aujourd'hui généralement admis que les actes posés par le Roi en tant que commandant en chef des forces armées relèvent, eux aussi, des règles générales de la responsabilité ministérielle.

Le Parlement peut *a posteriori* appeler le gouvernement fédéral à rendre des comptes, par le biais des mécanismes traditionnels. Le pouvoir exécutif fédéral est par conséquent compétent pour la politique de défense. Le Roi n'est pas commandant en chef de l'armée en son nom personnel. Les décisions militaires qui ont des conséquences politiques doivent être prises par le Roi sous la responsabilité du gouvernement.

Pendant la campagne de 1940, il avait été dérogé à ce principe, dans des circonstances dramatiques il est vrai.

La Constitution prévoit explicitement que le Roi porte à la connaissance des Chambres ses décisions en matière de guerre et de paix aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

En d'autres termes, le gouvernement a le monopole de l'engagement des forces armées. La seule obligation du gouvernement à cet égard est d'informer les Chambres de la décision prise. Aucune autorisation préalable du Parlement n'est requise.

L'article visé a vu le jour dans le cadre de la révision de la Constitution du 5 mai 1993. Le Constituant avait en effet estimé que le texte de l'article 68 initial de la Constitution n'était plus conforme à l'état du droit international qui condamne la guerre. Or, aucune modification ne fut apportée aux pouvoirs du Roi pour ce qui est du commandement suprême.

Le commandement de l'armée est resté et reste une prérogative exclusive du Roi. Les actes que le Roi pose et les décisions qu'il prend dans ce domaine relèvent des règles générales de la responsabilité ministérielle. Cette réglementation a pour conséquence que le Parlement ne peut appeler le gouvernement fédéral à justifier sa politique qu'*a posteriori*, par le biais des mécanismes traditionnels.

«de vloten en de legers») (toenmalig artikel 59), oorlog en vrede en de mededeling daarvan aan het Parlement, onder voorbehoud van de veiligheid van de Staat (artikel 57).

Hoewel ooit het tegenovergestelde werd verdedigd, is thans algemeen aanvaard dat ook de handelingen die de Koning stelt als opperbevelhebber van de krijgsmacht, vallen onder de algemene regels van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het Parlement kan *a posteriori* de federale regering ter verantwoording roepen via de gebruikelijke mechanismen. De federale uitvoerende macht is dan ook bevoegd voor het defensiebeleid. De Koning is niet in persoonlijke naam opperbevelhebber van het leger. Militaire beslissingen met politieke gevolgen moeten door de Koning worden genomen onder de verantwoordelijkheid van de regering.

Tijdens de veldtocht van 1940 werd van dit beginsel afgeweken, weliswaar in dramatische omstandigheden.

De Grondwet bepaalt expliciet dat de Koning van zijn besluit betreffende oorlog en vrede kennis geeft aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

De regering heeft met andere woorden het alleenrecht wat betreft het inzetten van de strijdkrachten. De enige verplichting die de regering hierbij heeft is de Kamers op de hoogte te brengen van de beslissing. Er is dus geen voorafgaande toestemming van het Parlement vereist.

Dit artikel is tot stand gekomen bij de Grondwetsherziening van 5 mei 1993 toen de Grondwetgever de mening was toegedaan dat de tekst van het oorspronkelijke artikel 68 van de Grondwet niet meer beantwoordde aan de stand van het internationaal recht dat oorlog veroordeelt. Er werd evenwel geen wijziging aangebracht in de Koninklijke bevoegdheden betreffende het opperbevelheerschap.

Het bevel over het leger bleef en blijft also een exclusief voorrecht van de Koning en de handelingen en beslissingen die door de Koning in dat verband worden genomen ressorteren onder de algemene regels van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze regeling maakt dat het Parlement slechts *a posteriori*, via de gebruikelijke mechanismen, de federale regering ter verantwoording kan roepen.

Il n'en reste pas moins que les Chambres législatives devraient être informées de certaines décisions dès que les circonstances le permettent et même, éventuellement, de manière anticipée.

II. EN 1993 DÉJÀ, ON AVAIT DEMANDÉ QUE SUR LA QUESTION DE L'ENGAGEMENT DES FORCES ARMÉES, LE PROCESSUS DE PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE SOIT RENFORCÉ

C'est pourquoi, lors de l'examen du projet de révision de l'ancien article 68 de la Constitution, d'aucuns émirent notamment le souhait de soumettre l'engagement des forces armées dans des opérations internationales à un contrôle parlementaire renforcé.

Ce contrôle constitue avant tout une composante essentielle de la démocratie, laquelle a le devoir de veiller à ce qu'un pays préserve la paix autant que possible et, partant, que la sécurité s'améliore. Il importe par ailleurs que les forces armées disposent de la légitimité nécessaire. Un manque d'adhésion et de considération de la part de la société pourrait être un obstacle à la mobilisation des moyens requis en cas de nécessité.

Cette conception a trouvé une certaine forme de concrétisation dans le cadre des travaux de la commission d'enquête du Sénat concernant les événements du Rwanda et, en particulier, dans la recommandation 54 du rapport de cette commission: «Lorsque notre pays participe à une mission à l'étranger, un groupe de travail de la commission des Affaires étrangères du Sénat en suivra les développements et en informera le Parlement.» C'est ainsi qu'en application de cette recommandation, la commission «Participation aux missions à l'étranger» fut instituée au Sénat. Dans le passé, celle-ci n'a pas toujours fonctionné de manière optimale.

À l'heure actuelle, cette commission relève de la Chambre des représentants (commission spéciale du Suivi des missions à l'étranger).

Toutefois, il ne fait aucun doute qu'il n'existe pas de définitions ni de modèles universellement admis en ce qui concerne le contrôle démocratique de la défense. Les modalités d'intégration de l'armée dans la vie politique d'un pays peuvent varier, mais il n'en reste pas moins qu'il y a chaque fois un certain nombre de conditions à respecter. L'une de ces conditions est l'existence d'un contrôle parlementaire solide et approfondi – et pas uniquement *pro forma* – de la politique de sécurité et des dépenses y afférentes. Un parlement qui se contente

Dat belet nochtans niet dat de Wetgevende Kamers van sommige beslissingen kennis zouden moeten krijgen zodra de omstandigheden het toelaten, en eventueel zelfs vooraf.

II. REEDS IN 1993 WERD MEER DEMOCRATISCHE INSPRAAK GEVRAAGD BIJ DE INZET VAN DE STRIJDKRACHTEN

Tijdens de bespreking van de herziening van het voormalige artikel 68 van de Grondwet kwam dan ook onder meer de wil tot uiting om de parlementaire controle ten aanzien van de inzet van de strijdkrachten in internationale operaties te verhogen.

In de eerste plaats vormt een dergelijke controle een essentieel onderdeel van de democratie die ervoor moet zorgen dat de kans dat een land de vrede blijft bewaren vergroot en, zodoende, de veiligheid wordt verbeterd. Verder dient de krijgsmacht over de nodige legitimiteit te beschikken. Een gebrek aan aanvaarding en waardering door de samenleving zou het moeilijk maken om, wanneer nodig, de vereiste middelen te mobiliseren.

Naar aanleiding van de onderzoekscommissie van de Senaat betreffende de gebeurtenissen in Rwanda heeft deze gedachte een zekere concrete vorm verkregen. Aanbeveling 54 van het verslag van deze commissie formuleerde dit als volgt: «Wanneer ons land deelneemt aan een buitenlandse missie moet een werkgroep van de commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden van de Senaat de ontwikkelingen op de voet volgen en het Parlement daarover inlichten.» In uitvoering hiervan werd er in de schoot van de Senaat de commissie «Deelname aan buitenlandse missies» opgericht. De werking van deze commissie is in het verleden niet altijd optimaal gebleken.

Deze commissie ressorteert op dit ogenblik onder de Kamer van volksvertegenwoordigers (bijzondere commissie tot Opvolging van de buitenlandse zendingen).

Het staat echter buiten kijf dat er geen algemeen aanvaarde definities of modellen voor de democratische controle op landsverdediging bestaan. Op welke wijze het leger geïntegreerd moet worden in het politieke leven van een land is steeds verschillend, maar deze vaststelling doet evenwel geen afbreuk aan de noodzaak dat er een aantal gemeenschappelijke factoren aanwezig moeten zijn. Één van deze factoren is de aanwezigheid van een substantieel, gedetailleerd, en niet slechts *pro forma*, parlementair toezicht op het veiligheidsbeleid en

d'avaliser mécaniquement les décisions est le signe d'un mauvais fonctionnement du contrôle démocratique.

La mise en œuvre d'une responsabilité démocratique forte en ce qui concerne l'intervention des forces armées implique la modification de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, qui n'est pas à ce jour déclaré ouvert à révision.

Or, cet article date d'une période où la politique de défense avait une orientation exclusivement nationale au point qu'il ne contient aucune référence à l'internationalisation de l'intervention des forces armées. Ce phénomène d'internationalisation a eu indéniablement pour effet de transformer la mission de l'armée, qui ne se limite plus à défendre le pays mais qui comporte aussi désormais une mission de défense plus générale inspirée par le droit international. C'est ainsi que les opérations internationales liées à la gestion des crises et au maintien de la paix donnent désormais communément lieu à l'engagement des forces armées belges à l'étranger.

Toutefois, ce type d'intervention soulève une question importante en termes de légitimation démocratique: quel doit être le rôle du Parlement dans le processus décisionnel relatif à l'engagement des forces armées dans des opérations à l'étranger? Vu la nature d'une décision d'engagement des forces armées à l'étranger, une simple obligation de notification au sens de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, ne suffit plus.

Il faut la remplacer par un droit d'assentiment formel en faveur de la Chambre des représentants et une notification au Sénat.

Toutefois, il est évident qu'un élargissement de l'intervention du Parlement dans le processus décisionnel relatif à l'engagement des forces armées dans des opérations à l'étranger ne saurait en aucune façon limiter la marge de manœuvre du gouvernement fédéral dans la concertation internationale.

En effet, si, en matière de politique intérieure, le gouvernement agit en qualité d'arbitre afin de trancher entre des exigences et des revendications contradictoires, il n'est, sur la scène internationale, qu'un acteur parmi beaucoup d'autres.

À ce niveau, toutefois, les exigences en matière de processus décisionnel sont d'une nature telle qu'il est impossible de divulguer anticipativement toutes les

de daarmee overeenstemmende uitgaven. Een parlement dat niet meer mag doen dan automatisch goedkeuren wijst op een gebrekkige democratische controle.

Het implementeren van een sterke democratische verantwoording inzake het optreden van de krijgsmacht veronderstelt een wijziging van het artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet, dat op dit ogenblik niet voor herziening vatbaar is verklaard.

Dit artikel dateert nochtans uit een periode waarin een uitsluitend nationaal gerichte landsverdediging primeerde, zodat het geen enkele verwijzing bevat over de internationalisering van het optreden van de krijgsmacht. Dit laatste heeft ontegensprekelijk tot gevolg gehad dat de louter landsverdedigende taak van het leger is verruimd tot een meer algemene, internationaalrechtelijk geïnspireerde verdedigingstaak. Internationale crisisbeheersing en vredesoperaties vormen dan ook een courante aanleiding tot het inzetten van Belgische strijdkrachten in het buitenland.

Dergelijk optreden doet echter op het vlak van de democratische legitimering de volgende relevante vragen rijzen: welke rol moet voor het Parlement zijn weggelegd op het vlak van beslissingen in verband met het inzetten van strijdkrachten voor buitenlandse operaties? Gelet op de aard van een beslissing tot het inzetten van strijdkrachten in het buitenland, kan een loutere verplichting tot kennisgeving in de zin van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet niet langer meer volstaan.

Deze verplichting tot kennisgeving dient dan ook te worden vervangen door een formeel instemmingsrecht van de Kamer van volksvertegenwoordigers en een kennisgeving aan de Senaat.

Het hoeft echter geen betoog dat een verruiming van de tussenkomst van het Parlement over beslissingen tot het inzetten van strijdkrachten voor buitenlandse operaties geenszins de bewegingsruimte van de federale regering mag beperken in het internationaal overleg.

In de binnenlandse politiek treedt de regering immers op als scheidsrechter tussen tegenstrijdige eisen en verlangens terwijl zij op het internationaal niveau slechts een actor is onder vele anderen.

De besluitvormingsvereisten die op dat niveau gelden zijn evenwel van die aard dat niet alle informatie van te voren openbaar kan worden gemaakt zonder dat de

informations sans mettre d'emblée en péril sa position de négociation. En outre, il faut éviter d'alourdir la procédure de prise de décision afin de ne pas nuire à la flexibilité et à la rapidité nécessaires au règlement des situations d'urgence internationales.

Le renforcement du contrôle parlementaire sur l'envoi de forces armées à l'étranger, qui est une nécessité démocratique, devra en tout état de cause tenir compte d'un certain nombre de règles en matière de concertation internationale. Il ne saurait toutefois être question de tirer prétexte de cet impératif pour ne pas conférer un ancrage constitutionnel à un tel contrôle. La déclaration de révision de la Constitution proposée vise donc à subordonner l'engagement des forces armées à l'autorisation préalable du Parlement.

*
* *

onderhandelingspositie bij voorbaat zou zijn verspeeld. Verder mag een verzwaring van de besluitvormingsprocedure geen hindernis vormen op het vlak van de flexibiliteit en de snelheid die nodig is bij het oplossen van urgente internationale noodsituaties.

De democratische noodzaak van een sterkere parlementaire controle op het sturen van strijdkrachten naar het buitenland zal hoe dan ook moeten worden verzoend met een aantal regels inzake internationaal overleg. Deze bekommernis mag echter niet als excuus dienen om een dergelijke controle geen grondwettelijke grondslag te verlenen. Het doel van deze verklaring tot grondwetsherziening is dan ook om het inzetten van de strijdkrachten afhankelijk te maken van een voorafgaande toestemming van het Parlement.

*
* *

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'instaurer l'autorisation préalable du Parlement en cas d'engagement de l'armée.

Le 25 septembre 2019.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet ten-einde de voorafgaande toestemming van het Parlement in te voeren bij inzet van het leger.

25 september 2019.

Rik DAEMS.