

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

19 JUILLET 2011

Proposition de déclaration de révision de l'article 167, §1^{er}, alinéa 2, de la Constitution

(Déposée par M. Alexander De Croo et Mme Nele lijnen)

DÉVELOPPEMENTS

Les événements en Libye démontrent une nouvelle fois, s'agissant de l'engagement des forces armées belges, à quel point l'absence d'un contrôle parlementaire efficace est néfaste pour une démocratie moderne. Le vendredi 18 mars 2011, alors que les commissions réunies des Affaires extérieures et de la Défense nationale de la Chambre des représentants marquaient unanimement leur accord sur une participation belge à l'intervention militaire internationale en Libye, le gouvernement fédéral était invité, dans la résolution correspondante, à garantir en permanence l'implication du Parlement si de nouvelles circonstances venaient à modifier la nature de l'engagement de la Belgique.

Pareille implication suppose évidemment qu'il y ait une continuité dans la collaboration et qu'un véritable dialogue s'instaure de manière à permettre au moins à la Chambre d'être informée à l'avance lors de chaque phase. La séance plénière spéciale du lundi 21 mars 2011 a clairement montré que cette condition n'avait pas été respectée. En effet, alors que la Chambre devait encore se prononcer sur la participation à l'intervention, quatre F16 belges étaient déjà occupés à exécuter leur première mission. Le problème est que la Chambre n'a pas le pouvoir de sanctionner le non-respect de l'une de ses résolutions.

Il serait possible de remédier à cette lacune en conférant un ancrage constitutionnel au contrôle parlementaire des missions militaires à l'étranger.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

19 JULI 2011

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, §1, tweede lid, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Alexander De Croo en mevrouw Nele lijnen)

TOELICHTING

De gebeurtenissen in Libië tonen, wat de inzet van Belgische strijdkrachten betreft, weerom aan dat de afwezigheid van een deugdelijke parlementaire controle nefast is voor een moderne democratie. Toen op vrijdag 18 maart 2011 de gezamenlijke Kamercommissie Buitenlandse Zaken en Defensie unaniem haar instemming betuigde met een Belgische deelname aan de internationale militaire interventie in Libië, werd in de daarmee overeenstemmende resolutie de federale regering gevraagd om de betrokkenheid van het parlement blijvend te waarborgen wanneer nieuwe omstandigheden de aard van het Belgische engagement zouden wijzigen.

Zulk een betrokkenheid veronderstelt uiteraard een continuïteit in de samenwerking en een echte dialoog waarbij de Kamer in elke fase ten minste voorafgaandelijk zou worden ingelicht. De bijzondere plenaire vergadering van maandag 21 maart 2011 heeft duidelijk aangetoond dat aan die voorwaarde afbreuk werd gedaan want vier Belgische F16's voerden reeds hun eerste opdracht uit terwijl de Kamer nog haar goedkeuring diende te verlenen. De niet-naleving van een Kamerresolutie kan evenwel door diezelfde Kamer niet worden gesanctioneerd.

Aan dit euvel kan worden verholpen door een grondwettelijke basis te verlenen aan de parlementaire controle op buitenlandse militaire missies.

L'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, 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. Cet article 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. C'est ainsi que le commandement de l'armée est resté et reste un privilège exclusif 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. 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.

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. Elle n'a pas toujours fonctionné de manière optimale.

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

Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de Koning het bevel over de krijgsmacht voert, de staat van oorlog alsook het einde van de vijandigheden vaststelt. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen. 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 de oorlog veroordeelt. Er werd evenwel geen wijziging aangebracht in de koninklijke bevoegdheden betreffende het opperbevelhebberschap. Het bevel over het leger bleef en blijft alzo 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. Dat belet nochtans niet dat de Wetgevende Kamers van sommige beslissingen kennis zouden moeten krijgen zodra de omstandigheden het toelaten, en eventueel zelfs vooraf.

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 dergelijke controle een essentieel onderdeel van de democratie die ervoor moet zorgen dat de kans dat een land de vrede blijft bewaren vergroot zodoende dat 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. Alzo was aanbeveling 54 van het verslag van deze commissie in de volgende bewoordingen gesteld : « Wanneer ons land deelneemt aan een buitenlandse missie moet een commissie 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 niet altijd optimaal gebleken.

Het staat echter buiten kijf dat er geen algemeen aanvaarde definities of modellen voor de democratische controle op defensie 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

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 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'elle ne disait mot de l'internationalisation de l'intervention des forces armées. Ce phénomène d'internationalisation a eu indéniablement pour conséquence 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'intervention 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 l'une ou des deux Chambres fédérales. D'ailleurs, s'agissant de cette dernière option, il est possible d'établir un parallèle entre, d'une part, la procédure parlementaire d'assentiment aux traités et, d'autre part, les obligations internationales dans le domaine militaire.

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 manoeuvre 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 informations sans mettre d'emblée en péril sa position de négociation. En outre, il faut éviter d'alourdir la procédure de prise de

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 de daarmee overeenstemmende uitgaven. Een parlement dat niet meer mag doen dan automatisch goedkeuren, verraadt een slechte democratische controle.

Het implementeren van een sterke democratische verantwoording op het vlak van het optreden van de krijgsmacht veronderstelt een wijziging van het artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet, welke bepaling heden niet voor herziening vatbaar is verklaard. Dit artikel dateert nochtans uit een periode waarin een uitsluitend nationaal gerichte defensie primeerde, zodat er in niets enige verwijzing wordt gemaakt naar 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 verdedigings-taak. 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 vraag 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 één of beide Federale Kamers. Voor de laatste optie kan er overigens een parallellisme tot stand worden gebracht tussen de parlementaire procedure ten aanzien van de goedkeuring van verdragen enerzijds en de internationale verplichtingen van het militaire type anderzijds.

Het behoeft echter geen betoog dat een verruiming van de tussenkomst van het Parlement met betrekking tot 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 in het openbaar kan worden gecooïd zonder dat de 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

décisions afin de ne pas nuire à la flexibilité et à la rapidité qui sont nécessaires au règlement des situations d'urgence internationales.

Le renforcement du contrôle parlementaire de 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.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Article unique

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution.

8 avril 2011.

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 aan zulk een controle geen grondwettelijke grondslag te verlenen.

Alexander DE CROO.
Nele LIJNEN.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

Enig artikel

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet.

8 april 2011.

Alexander DE CROO.
Nele LIJNEN.