

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 november 2014

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 167, § 1
van de Grondwet**

(ingediend door
de heer Wouter De Vriendt c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 novembre 2014

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de l'article 167, § 1^{er},
de la Constitution**

(déposée par
M. Wouter De Vriendt et consorts)

SAMENVATTING

De indieners wijzen erop dat de regering momenteel de wetgevende kamers enkel informeert over het verklaren en het beëindigen van de staat van oorlog. De indieners zijn van mening dat deze beslissingen en de deelname van Belgische militairen aan operaties in het buitenland onvoldoende democratisch gelegitimeerd zijn.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe artikel 167, § 1, van de Grondwet vatbaar te verklaren voor herziening, om de constitutionele beslissingsmacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers in te voeren inzake buitenlandse militaire operaties.

RÉSUMÉ

Les auteurs soulignent que le gouvernement se borne actuellement à informer les Chambres législatives du début et de la fin de la guerre. Ils estiment que ces décisions, ainsi que la participation de militaires belges à des opérations à l'étranger, manquent de légitimité démocratique.

Cette proposition de loi vise à ouvrir l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution à révision afin d'ancrer le pouvoir décisionnel de la Chambre des représentants en matière d'opérations militaires à l'étranger dans la Constitution.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Beslissingen inzake deelname aan buitenlandse operaties vormen niet enkel een belangrijk deel van het buitenlands beleid, ze hebben ook een groot politiek, ethisch en maatschappelijk belang. De ontplooiing van militairen in het buitenland heeft een impact op de relaties van ons land, niet enkel met de staat waar de Belgen ontplooid zijn, maar ook met derde staten. Buitenlandse operaties stellen onze militairen potentieel bloot aan verhoogde lichamelijke risico's. Bovendien is de kostprijs van buitenlandse operaties significant en is hun verloop en de duurtijd weinig voorspelbaar.

Dergelijke beslissingen noodzaken een sterke democratische legitimiteit die alleen de voltallige Kamer van volksvertegenwoordigers kan verschaffen. Hoewel de Kamer van volksvertegenwoordigers niet mee beslist over deelname aan buitenlandse operaties, moet hij op dit ogenblik wel over de beschikbaarheid van financiële middelen voor dergelijke operaties beslissen.

Daarom stellen wij voor om het bedoelde grondwetsartikel te wijzigen en aan te vullen en meer bepaald om de Kamer van volksvertegenwoordiging te laten beslissen over de verklaring van oorlog, en de deelname of verlenging van de Belgische strijdkrachten aan operaties in het buitenland. De uitzonderingen op deze algemene regel moeten vastgelegd worden in een wet, zodat het aan het parlement toekomt om de uitzonderingen op deze regel te bepalen.

Een gelijksoortige bepaling is van toepassing in Tsjechië, Duitsland, Spanje, Finland, Zweden en in de Verenigde Staten van Amerika.¹

Bovendien heeft het besluitvormingsproces omtrent de deelname van het Belgische leger aan de operaties in Libië en Irak, die plaats vonden in bijzondere omstandigheden toen de regering in lopende zaken verkeerde, aangetoond dat een procedure met instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers goed functioneert. Op 18 maart 2011 discussieerden en stemden de Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Landsverdediging over een resolutie waarin de steun uitgesproken werd voor een deelname van het Belgische leger aan een actie in overeenstemming met het mandaat van de Veiligheidsraad. Op 21 maart werd de resolutie met grote eensgezindheid

¹ *War Powers Act of 1973*, volgens hetwelk het congres moet instemmen met het sturen van troepen naar het buitenland.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les décisions en matière de participation à des opérations extérieures ne constituent pas seulement un pan important de la politique extérieure, mais revêtent aussi une grande importance politique, éthique et sociale. Le déploiement de militaires à l'étranger a une incidence sur les relations que notre pays entretient non seulement avec l'État dans lequel les Belges sont déployés, mais aussi avec des États tiers. Les opérations à l'étranger exposent potentiellement nos militaires à des risques physiques accrus. Qui plus est, le coût de telles opérations est considérable et leur déroulement ainsi que leur durée sont difficiles à prévoir.

De telles décisions requièrent une légitimité démocratique forte que seule l'assemblée plénière de la Chambre des représentants est à même de conférer. Bien que la Chambre des représentants ne soit pas associée à la décision de participer à des opérations à l'étranger, c'est elle qui doit actuellement décider de la disponibilité de moyens financiers pour de telles opérations.

C'est pourquoi nous proposons de modifier et de compléter l'article concerné de la Constitution et, en particulier, d'octroyer à la Chambre des représentants le pouvoir décisionnel en matière de déclaration de guerre et de participation ou de prolongation de la participation des forces armées belges à des opérations à l'étranger. Les exceptions à cette règle générale devant être fixées dans une loi, c'est au Parlement qu'il incombe de les définir.

La Tchéquie, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la Suède et les États-Unis d'Amérique¹ connaissent une disposition similaire.

En outre, le processus décisionnel concernant la participation de l'armée belge aux opérations en Libye et en Irak, qui ont eu lieu dans des circonstances particulières, alors que le gouvernement était en affaires courantes, ont montré qu'une procédure d'assentiment de la Chambre des représentants fonctionne bien. Le 18 mars 2011, les commissions réunies des Relations extérieures et de la Défense nationale ont examiné et voté une résolution exprimant leur soutien à une participation de l'armée belge à une action en conformité avec le mandat du Conseil de sécurité. Le 21 mars, la résolution a été adoptée à la quasi-unanimité (125 voix pour, une abstention, 0 voix contre) par la Chambre

¹ *War Powers Act of 1973*, selon laquelle le Congrès doit approuver l'envoi de troupes à l'étranger.

(125 stemmen voor, 1 onthouding, 0 tegenstemmen) aangenomen door de voltallige Kamer van volksvertegenwoordigers. Op 18 en 24 september 2014 discussieerden en stemden de Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging over een deelname van het Belgische leger aan militaire acties van de internationale coalitie tegen de Islamitische Staat. Op 26 september 2014 werd de resolutie aangenomen (114 stemmen voor, 10 onthoudingen, 2 tegenstemmen) door de voltallige Kamer van volksvertegenwoordigers.

Onderhavig voorstel wil de constitutionele beslissingsmacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers invoeren.

Concreet stellen de indieners voor om artikel 167, § 1 van de Grondwet te vervangen als volgt:

“§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

De voltallige Kamer verleent toestemming voor de afkondiging van de staat van oorlog. Zij stelt het einde van de vijandelijkheden vast.

De voltallige Kamer van volksvertegenwoordigers verleent, op voorstel van de regering en in het raam van een welomschreven mandaat, verlof voor buitenlandse interventies van de strijdkrachten, voor zover die de internationale verbintenissen van België in acht nemen. De uitzonderingen op deze bepalingen worden gedefinieerd in een wet.

Alvorens over te gaan tot de stemming waarvan sprake is in het derde lid, dienen de Koning en zijn Regering de meest precieze en complete inlichtingen te bezorgen over de beoogde interventie, in voorkomend geval in strikte vertrouwelijkheid en dienen de Koning en zijn regering het mandaat van de betrokken troepen te definiëren, evenals de na te streven doelstellingen en het specifieke budget voor de interventie.

Wanneer de interventie langer dan vier maanden duurt, onderwerpt de regering de verlenging ervan voor een jaar, die hernieuwbaar is, aan het verlof van de voltallige Kamer van volksvertegenwoordigers.

Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.”

des représentants réunie en assemblée plénière. Les 18 et 24 septembre 2014, les commissions réunies des Relations extérieures et de la Défense nationale ont examiné et voté une résolution relative à la participation de l’armée belge à des actions militaires de la coalition internationale contre l’État islamique. Le 26 septembre 2014, la résolution a été adoptée (114 voix pour, 10 abstentions, 2 voix contre) par la Chambre des représentants réunie en assemblée plénière.

La présente proposition vise à ancrer le pouvoir décisionnel de la Chambre des représentants dans la Constitution.

Concrètement, nous proposons de remplacer l’article 167, § 1^{er}, de la Constitution par ce qui suit:

“§ 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

La Chambre réunie en assemblée plénière autorise la déclaration de l’état de guerre. Elle fixe la fin des hostilités.

Sur proposition du gouvernement et dans le cadre d’un mandat clairement défini, la Chambre des représentants réunie en assemblée plénière autorise des interventions à l’étranger des forces armées, pour autant que celles-ci respectent les engagements internationaux de la Belgique. Les exceptions à ces dispositions sont définies dans une loi.

Avant de procéder au vote dont il est question à l’alinéa 3, le Roi et son gouvernement sont tenus de transmettre les informations les plus précises et les plus complètes sur l’intervention visée, le cas échéant, dans la plus stricte confidentialité et de définir le mandat des troupes concernées ainsi que les objectifs à atteindre et le budget spécifique consacré à l’intervention.

Lorsque la durée de l’intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation pour une année, renouvelable, à l’autorisation de la Chambre des représentants réunie en assemblée plénière.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu’en vertu d’une loi.”

De inlichtingen die aan de volksvertegenwoordigers overgemaakt moeten worden, halen de indieners uit de aanbevelingen van de Rwandacommissie en de *good practices* in andere landen zoals de Artikel-100 brief met een sterke democratische controle:

- het internationaal mandaat;
- de deelnemende landen;
- de militaire dimensie waaronder de doelstellingen van de operatie, de haalbaarheid, de risico's, de opdrachten (al dan niet deelname aan offensieve gevechtsoperaties) de duur, de kostprijs en allocatie van de kostprijs in de begroting;
- de coherentie met het buitenlandbeleid van België waaronder ontwikkelingssamenwerking, diplomatie, internationale handel.

Informatieplicht (zoals in Nederland, Luxemburg) en beslissingsrecht (de Belgische inzet in Libië, Duitsland, Zweden, Spanje, Slowakije, Oostenrijk) doen geen afbreuk aan de inzetbaarheid van de Belgische troepen in het buitenland.

Desalniettemin stellen de indieners voor om de uitzonderingen op de algemene regel vast te stellen in een wet, waarbij geen toestemming aan het parlement gevraagd moet worden:

- een ontplooiing van een contingent gewapende militairen die de inzet van een B-FAST beveiligen zoals het geval was in Haïti;
- de aanwezigheid en vervanging van Belgische officieren in internationale hoofdkwartieren;
- de opleiding van buitenlandse militairen zoals het geval is in Centraal-Afrika;
- oefeningen en opleiding van onze Landsverdediging in het buitenland.

De uitzonderingen waar de regering onverwacht en onmiddellijk gewapende troepen moet uitsenden:

- de evacuatie van EU burgers en ambassadepersoneel in het buitenland

Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)
 Benoit HELLINGS (Ecolo-Groen)
 Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
 Marcel CHERON (Ecolo-Groen)
 Muriel GERKENS (Ecolo-Groen)
 Jean-Marc NOLLET (Ecolo-Groen)
 Evita WILLAERT (Ecolo-Groen)

En ce qui concerne les informations qui doivent être transmises aux députés, nous nous sommes inspirés des recommandations de la commission Rwanda et des bonnes pratiques d'autres pays, comme la lettre "Article 100", prévoyant un contrôle démocratique rigoureux. Ces informations sont les suivantes:

- le mandat international;
- les pays participants;
- la dimension militaire, y compris les objectifs de l'opération, la faisabilité, les risques, les missions (participation ou non à des opérations de combat offensives), la durée, le coût et l'imputation budgétaire du coût;
- la cohérence avec la politique étrangère de la Belgique, notamment en ce qui concerne la coopération au développement, la diplomatie et le commerce international.

Le devoir d'information (comme aux Pays-Bas et au Luxembourg) et le droit de décision (l'engagement belge en Libye, en Allemagne, en Suède, en Espagne, en Slovaquie, en Autriche) ne compromettent pas l'opérabilité de troupes belges à l'étranger.

Nous proposons néanmoins d'ancrer dans la loi les exceptions à la règle générale, l'autorisation du parlement ne devant pas être demandée dans ces cas:

- le déploiement d'un contingent de militaires armés en vue de protéger l'intervention d'une équipe du B-FAST, comme cela a été le cas à Haïti;
- la présence et le remplacement d'officiers belges dans des quartiers généraux internationaux;
- la formation de militaires étrangers, comme c'est le cas en Afrique centrale;
- les exercices et la formation de notre Défense à l'étranger.

Dans les cas où le gouvernement doit envoyer des troupes de manière inattendue et immédiate:

- l'évacuation de citoyens de l'UE et du personnel des ambassades à l'étranger.

VOORSTEL VAN VERKLARING

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

10 juli 2014

Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)
Benoit HELLINGS (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Marcel CHERON (Ecolo-Groen)
Muriel GERKENS (Ecolo-Groen)
Jean-Marc NOLLET (Ecolo-Groen)
Evita WILLAERT (Ecolo-Groen)

PROPOSITION DE DÉCLARATION

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

10 juillet 2014