

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

27 août 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. Christophe Lacroix et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

27 augustus 2019

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van
artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet,
in verband met de bevoegdheid
om oorlog te voeren

(ingediend door
de heer Christophe Lacroix c.s.)

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition souhaitent déclarer à révision l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution afin de soumettre à une approbation parlementaire préalable toute intervention militaire à l'étranger.

SAMENVATTING

De indieners van dit voorstel willen artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaren. Het is de bedoeling dat het Parlement vooraf goedkeuring verleent voor elke Belgische militaire interventie in het buitenland.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 3183/001.

En 2015, le président du Parti socialiste a lancé le “Chantier des idées” avec un objectif clair: prendre le temps de la réflexion pour adapter les réponses des socialistes aux grandes questions actuelles. Ce processus participatif, qui a pris fin lors d’un congrès statutaire le 26 novembre 2017 à Liège, s’est matérialisé sous la forme de 170 engagements.

Parmi ceux-ci, on retrouve la proposition n° 123: “Une politique étrangère conforme à nos valeurs. Le PS considère que l’usage de la force ne peut être qu’un dernier recours en matière de relations internationales et que toute intervention de nos forces militaires à l’extérieur du territoire national devrait désormais faire l’objet d’une approbation parlementaire préalable. En temps de paix, les socialistes estiment que le rôle de la Défense devrait être focalisé sur l’aide logistique aux pays en difficulté ou en reconstruction. C’est ainsi que le PS demande que les missions de la Défense en matière par exemple de déminage, d’aide urgente en cas de catastrophe naturelle ou de formation de militaires étrangers soient budgétairement prioritaires. Toutefois, l’aide ainsi apportée ne peut l’être qu’à des régimes démocratiques et respectueux des droits humains.”.

Le PS estime donc clairement que toute intervention de nos forces militaires à l’extérieur du territoire national devrait désormais faire l’objet d’une approbation parlementaire préalable. Cette prise de position doit maintenant être transposée dans le droit. Passer de la réflexion à la concrétisation.

C’est dans ce cadre que lors de la précédente législature, le groupe PS a décidé d’organiser au sein même de notre assemblée une matinée d’étude consacrée à cette thématique le vendredi 1^{er} juin 2018. Ce colloque a été divisé en cinq parties:

— un état des lieux historique et comparatif avec l’exposé de Monsieur Emmanuel Vandebossche (professeur à la VUB – *Department of Constitutional & Administrative Law*);

— le point de vue pratique et juridique de la Défense avec les exposés de Monsieur Alfons Van Heusen (Direction générale Appui juridique et médiation à la Défense nationale) et du Colonel Monsieur Pascal

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 3183/001.

In 2015 heeft de voorzitter van de Parti Socialiste de “*Chantier des idées*” opgestart. Dit project had een duidelijk doel, grondig nagaan welke bijstellingen de Franstalige socialisten willen in de benadering van de grote hedendaagse vraagstukken. Dat participatief gebeuren werd afgerond tijdens een statutair congres op 26 november 2017 te Luik en kreeg een neerslag in 170 voorstellen.

Een daarvan was voorstel 123: “*Une politique étrangère conforme à nos valeurs. Le PS considère que l’usage de la force ne peut être qu’un dernier recours en matière de relations internationales et que toute intervention de nos forces militaires à l’extérieur du territoire national devrait désormais faire l’objet d’une approbation parlementaire préalable. En temps de paix, les socialistes estiment que le rôle de la Défense devrait être focalisé sur l’aide logistique aux pays en difficulté ou en reconstruction. C’est ainsi que le PS demande que les missions de la Défense en matière par exemple de déminage, d’aide urgente en cas de catastrophe naturelle ou de formation de militaires étrangers soient budgétairement prioritaires. Toutefois, l’aide ainsi apportée ne peut l’être qu’à des régimes démocratiques et respectueux des droits humains.*”.

De PS geeft dus overduidelijk aan dat voortaan elke interventie van onze strijdkrachten buiten het nationaal grondgebied vooraf zou moeten worden goedgekeurd door het Parlement. Dat standpunt moet thans in het recht worden verankerd. De denkoefening moet leiden tot concrete daden.

Op vrijdag 1 juni 2018 heeft de PS-fractie tijdens de vorige zittingsperiode over dit thema een studievoormiddag georganiseerd in de gebouwen van deze assemblee. Het colloquium bestond uit vijf delen:

— een historische en vergelijkende stand van zaken, met een uiteenzetting van de heer Emmanuel Vandebossche (hoogleraar aan de VUB – Afdeling Staats- en Bestuursrecht);

— het praktische en juridische standpunt van Defensie, met uiteenzettingen van de heer Alfons Van Heusen (Algemene Directie Juridische Steun en Bemiddeling bij Defensie) en kolonel Pascal De Winne (Divisie Plannen

De Winne (Division Plans du Département d'État-Major Opérations et Entraînement de la Défense nationale);

— les évolutions en matière d'Europe de la Défense avec l'exposé de Monsieur Gabriele Visentin, chef de la division des Affaires parlementaires et représentant du Service européen d'Action extérieure;

— le point de vue de la société civile avec les exposés de Monsieur Samuel Legros (chargé de recherche et de plaidoyer à la CNAPD) et de Monsieur Christophe Wasinski (chercheur associé au GRIP); et enfin un panel impliquant les représentants des groupes politiques membres de la commission de la Défense nationale sur cette thématique, à savoir Messieurs Dirk Van der Maelen (sp.a), Benoît Hellings (Ecolo-Groen), Jean-Jacques Flahaux (MR), Georges Dallemagne (cdH) et Stéphane Crusnière (PS).

Si ce débat n'est pas neuf, il méritait une approche multiple joignant l'approche académique à celle de "terrain" via des représentants de la Défense, de la société civile et du monde politique afin de construire une position politique complète, mais aussi de chercher des convergences entre les différents groupes parlementaires pour faire évoluer la situation et ainsi répondre concrètement à la question fondamentale: comment mieux organiser à l'avenir les relations entre le monde civil et militaire dans un État de droit?

Poser cette question ne signifie évidemment nullement que l'on remette en question l'excellent travail – maintes fois salué – de nos militaires belges à l'international et dont les conditions d'engagements sont extrêmement strictes. Il s'agit, au contraire, de s'assurer de l'implication – et donc aussi de la responsabilité – de l'ensemble de la Nation via son assemblée élue par rapport aux opérations internationales de la Défense belge.

La question des missions à l'étranger doit prendre absolument place dans une approche globale respectant le droit international et humanitaire et qui dépasse donc les seules compétences de la Défense et de la force militaire puisque l'on parle aussi de reconstruction, de développement, d'accès à l'éducation, aux besoins de base, du rôle sur le long terme de la diplomatie et des équilibres régionaux, du respect des droits de l'homme, etc.

Nous devons également nous inscrire dans une réflexion européenne, étant donné les évolutions en

van het Stafdepartement Operaties en Training bij Defensie);

— de evolutie van het Europa van de Defensie, met een uiteenzetting van de heer Gabriele Visentin, hoofd van de afdeling Parlementaire Zaken en vertegenwoordiger van de Europese Dienst voor Extern Optreden;

— het standpunt van het middenveld, met uiteenzettingen van de heer Samuel Legros (onderzoeker en beleidsmedewerker bij de *Conseil National d'Action pour la Paix et la Démocratie*) en van de heer Christophe Wasinski (gastonderzoeker bij de *Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité*); en een panel bestaande uit vertegenwoordigers van de fracties die als lid van de commissie voor de Landsverdediging betrokken waren bij dit thema, met name de heren Dirk Van der Maelen (sp.a), Benoît Hellings (Ecolo-Groen), Jean-Jacques Flahaux (MR), Georges Dallemagne (cdH) en Stéphane Crusnière (PS).

Hoewel dit debat niet nieuw is, verdiende het een benadering met academici én met mensen uit het werkveld. Het was daarbij niet alleen de bedoeling dat de vertegenwoordigers van Defensie, van het middenveld en van de politieke wereld samen een voldragen politiek standpunt zouden uitwerken; ze zouden tevens raakvlakken trachten te bepalen over de diverse parlementaire fracties heen, teneinde vooruitgang te boeken en een concreet antwoord te formuleren op de volgende kernvraag: hoe kunnen in een rechtsstaat de verhoudingen tussen de burgers en het leger het best worden georganiseerd?

Door die vraag te stellen, wordt vanzelfsprekend geen afbreuk gedaan aan het – veelvuldig geprezen – uitstekende werk dat de Belgische militairen in het buitenland verrichten, onder beding van uitermate strikte *rules of engagement*. Het is daarentegen de bedoeling zich ervan te vergewissen dat de hele Natie, via haar verkozen assemblee, bij de internationale operaties van de Belgische Defensie wordt betrokken, en er dus ook de verantwoordelijkheid voor draagt.

Het vraagstuk van de opdrachten in het buitenland moet hoe dan ook deel uitmaken van een totaalaanpak, met inachtneming van het internationaal en het humanitair recht; zulks overstijgt dus de loutere bevoegdheden van Defensie en van het leger. Het gaat immers ook over wederopbouw, over ontwikkeling, over de toegang tot onderwijs en de basisbehoeften, over de rol op lange termijn van de diplomatie, over de regionale evenwichtsverhoudingen, over de inachtneming van de rechten van de mens enzovoort.

Voorts moet ons land aansluiting vinden bij een reflectie ter zake op Europees vlak, gelet op de ontwikkelingen

matière de PSDC en cours et les positions prises par notre assemblée en faveur de l'avènement à terme d'une véritable Europe de la Défense.

Aujourd'hui, la Constitution belge ne prévoit pas d'implication *stricto sensu* de la Chambre des représentants lorsque la Belgique décide d'intervenir, via ses forces armées, à l'étranger mais plutôt une information de celle-ci. En effet, 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."

Notre pays est ainsi généralement classé comme ayant un contrôle "faible" en la matière: le contrôle parlementaire s'effectue avant tout *a posteriori* via des questions parlementaires en commission de la Défense nationale (et/ou en commission des Relations extérieures) lors de séances publiques ou à huis clos au sein de la commission spéciale de suivi des opérations à l'étranger. Des missions auprès de nos troupes sont également régulièrement organisées.

En résumé, l'implication du Parlement dépend du bon vouloir du pouvoir exécutif. Or l'entrée en guerre est un sujet qui pourtant ne laisse personne indifférent. D'ailleurs, rien que sous la 54^e législature, cette question est devenue de plus en plus prégnante.

À cet égard, on remarque ces dernières années une augmentation de l'implication Parlementaire en la matière, même si elle n'est pas parfaite. Ainsi les derniers conflits internationaux auxquels la Belgique a été ou est partie prenante ont été l'objet de plusieurs propositions de résolution adoptées par la Chambre avant le départ en opération. Ce fut le cas pour les opérations militaires en Libye, au Mali et plus récemment en Irak et en Syrie.

Si ces résolutions ont matérialisé la volonté des gouvernements successifs d'impliquer le Parlement quant à la décision d'intervenir ou non au sein d'opérations à l'étranger, force est toutefois de constater que ces initiatives relèvent essentiellement du symbole et en rien d'une démarche formelle et encore moins normative.

Selon nous, les conclusions de cette matinée d'étude ont été claires: les interventions de nos forces militaires

omtentrent het lopende GVDB, alsook op de standpunten die onze assemblee heeft ingenomen voor een echt Europa van de Defensie, dat op termijn tot stand moet komen.

België kan beslissen om militair in het buitenland op te treden. In dat geval bepaalt de Belgische Grondwet *stricto sensu* niet dat de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de zaak wordt betrokken, maar veeleer dat de Kamer daarvan in kennis wordt gesteld. Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet bepaalt namelijk het volgende: "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."

Ons land wordt zodoende gewoonlijk ingedeeld bij de landen die ter zake een "zwakke controle" uitoefenen: de parlementaire controle verloopt vooral achteraf, via parlementaire vragen in de commissie voor de Landsverdediging (en/of in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen) tijdens openbare vergaderingen, dan wel tijdens vergaderingen met gesloten deuren in de "bijzondere commissie belast met opvolging van de buitenlandse missies". Geregeld worden ook zendingen naar onze strijdkrachten in het buitenland op touw gezet.

De betrokkenheid van het Parlement hangt met andere woorden af van de goodwill van de uitvoerende macht. Deelnemen aan een oorlog is echter een thema dat niemand onverschillig laat. Dit vraagstuk is tijdens de 54^e zittingsperiode trouwens almaar prangender geworden.

De voorbije jaren stellen we trouwens vast dat de parlementaire betrokkenheid ter zake toeneemt, al is een en ander voor verbetering vatbaar. Zo gingen aan de recentste internationale conflicten waar België aan heeft deelgenomen (of deelneemt) diverse voorstellen van resolutie vooraf die de Kamer heeft aangenomen vóór onze strijdkrachten naar het conflictgebied trokken; dat was het geval voor de militaire operaties in Libië en Mali, en recenter nog wat Irak en Syrië betreft.

Met die resoluties wordt het Parlement concreet betrokken bij de beslissing om al dan niet deel te nemen aan buitenlandse missies – een betrokkenheid die ook de opeenvolgende regeringen al genegen waren. Die parlementaire initiatieven blijven toch vooral symbolisch; ze hebben geen formele waarde, laat staan normatieve kracht.

Volgens ons waren de conclusies van die studievoormiddag duidelijk: de interventies van de Belgische

à l'extérieur du territoire national devraient faire l'objet d'une approbation Parlementaire préalable.

Si les modalités concrètes mériteraient une réflexion en profondeur, force est de constater que la culture du secret ne se justifie plus et surtout que l'armée doit faire partie intégrante des débats publics et donc Parlementaires dans un État de droit. Intervenir militairement n'est jamais un geste anodin, il s'agit d'une décision majeure devant dès lors impliquer la responsabilité des représentants du peuple.

En effet, le "départ en opération" ou la "déclaration de guerre" ne sont pas juste des mots ou des slogans politiques. Il s'agit de concepts juridiques mais aussi et surtout de décisions politiques majeures ayant des conséquences potentielles sur le (très) long terme. Des conséquences diplomatiques, matérielles, mais aussi et surtout humaines. Des vies sont souvent en jeu. Des stabilités régionales aussi.

Une démocratie Parlementaire ne peut donc pas faire l'impasse d'un débat complet *a priori*. Un tel débat permettrait de définir clairement le cadre d'une opération, gardant dès lors *de facto* la responsabilité finale dans les mains du politique, qui doit du coup, évidemment, assumer les conséquences, réfléchir au "pourquoi", au "comment" et surtout à l'"après".

Les échanges fructueux lors de cette matinée d'étude ont confirmé la nécessité de prendre une initiative afin de modifier la Constitution belge. Il s'agit, qui plus est, d'un débat avec des convergences qui dépassent les clivages traditionnels gauche/droite ou majorité/opposition, comme le prouvent plusieurs textes déjà déposés au sein de notre assemblée.

Si les modalités pratiques devront donc être minutieusement étudiées et s'il s'agit d'assurer que la Belgique reste un acteur important et loyal au sein de l'ONU, de l'UE (PSDC) et de l'OTAN, ces arguments ne peuvent, en aucun cas, justifier l'absence de contrôle Parlementaire avant, pendant et après; ce contrôle ne pouvant toutefois impliquer une lenteur démesurée ou une quelconque diminution de la réactivité de notre armée dans un cadre strict.

La situation actuelle ne peut donc perdurer et les lignes en la matière doivent bouger. L'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de notre Constitution doit donc être ouvert à révision pour permettre un tel débat lors de la prochaine législature afin d'atterrir enfin. Tel est l'objet de la présente

strijdkrachten in het buitenland dienen vooraf te worden goedgekeurd door het Parlement.

Hoewel over de concrete nadere voorwaarden nog grondig moet worden nagedacht, lijdt het alvast geen twijfel dat de geheimhoudingscultuur niet langer gerechtvaardigd is. In een rechtsstaat moet het leger volwaardig deel uitmaken van het openbaar debat en dus van het parlementair debat. Een militaire interventie is nooit onbeduidend; het gaat om een belangrijke beslissing, die dan ook de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigers van het volk betreft.

Het "vertrek op zending" of de "oorlogsverklaring" zijn niet zomaar woorden of politieke slogans. Het gaat om juridische concepten, maar vooral ook om ingrijpende politieke beslissingen met mogelijke gevolgen op (heel) lange termijn: diplomatieke of materiële gevolgen, maar ook en vooral menselijke gevolgen. Er staan vaak levens op het spel; ook regionale stabiliteit kan in het gedrang komen.

Een parlementaire democratie kan dus niet zonder een uitvoerig debat vooraf. Tijdens een dergelijk debat kan het raamwerk van een operatie duidelijk worden vastgesteld, waardoor de eindverantwoordelijkheid *de facto* blijft berusten bij de beleidsmakers, die uiteraard de gevolgen moeten dragen en het waarom, het hoe en vooral het verdere verloop van een interventie in het buitenland moeten analyseren.

De constructieve dialoog van die studievoormiddag heeft bevestigd dat een initiatief moet worden genomen om de Belgische Grondwet te wijzigen. Bovendien toont dit debat aan dat er convergenties zijn over de traditionele breuklijnen links/rechts en meerderheid/oppositie heen, zoals blijkt uit meerdere teksten die eerder in onze assemblee zijn ingediend.

Hoewel de concrete nadere voorwaarden nauwgezet zullen moeten worden onderzocht en het in de bedoeling ligt te waarborgen dat België een belangrijke en loyale speler binnen de VN, de EU (GVDB) en de NAVO blijft, kunnen die argumenten geenszins rechtvaardigen dat er geen parlementair toezicht is vóór, tijdens en na de operaties. Dat toezicht mag ons leger echter niet al te zeer afremmen en mag niets afdoen aan het reactievermogen van ons leger binnen een strikt afgebakend raamwerk.

De huidige toestand kan dus niet blijven duren en de bakens ter zake moeten worden verzet. Artikel 167, § 1, tweede lid, van onze Grondwet moet dus voor herziening vatbaar worden verklaard, teneinde tijdens de volgende zittingsperiode een dergelijk debat mogelijk te maken en

proposition de déclaration de révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution que nous déposons.

Le Parlement fédéral – suite à une telle révision et en tant que représentant de la Nation – doit ainsi permettre, par la publicité des travaux, d'améliorer ce lien Nation-armée et de ramener cette question au centre du débat citoyen et public de notre Royaume. C'est aujourd'hui trop peu le cas.

Christophe LACROIX (PS)
Hugues BAYET (PS)
Özlem ÖZEN (PS)

een en ander eindelijk tot een goed einde te brengen. Dat is het opzet van de indieners van dit voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet.

Aldus moet het Federaal Parlement, na een dergelijke herziening en als vertegenwoordiger van de Natie, door de openbaarheid van de werkzaamheden bijdragen aan de verbetering van die band tussen Natie en leger. Tevens moet het Parlement bewerkstelligen dat die kwestie opnieuw centraal wordt gesteld in het burgerdebat en het openbaar debat in ons land. Dat is momenteel te weinig het geval.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

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

17 juillet 2019

Christophe LACROIX (PS)
Hugues BAYET (PS)
Özlem ÖZEN (PS)

VOORSTEL VAN VERKLARING

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

17 juli 2019