

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

28 JUIN 1994

Proposition de déclaration de révision de l'article 167 de la Constitution

(Déposée par M. Lozie et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La discussion au sujet du rôle des Chambres en cas d'intervention de l'armée à la demande d'organisations internationales ou supranationales a déjà été abordée au cours des travaux préparatoires de l'importante révision constitutionnelle de 1992, sur laquelle ont débouché les accords dits de la Saint-Michel.

Lors de ce qu'on a appelé le dialogue de communauté à communauté, un consensus s'était déjà dégagé au sujet des relations internationales des communautés et des régions.

Le problème du rôle du Parlement en cas d'intervention internationale de notre armée a été posé, notamment, lors de la discussion de la modification de l'ancien article 68 (Sénat 100-16/2°, S.E. 1991-1992, rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, fait par M. Cerexhe, pp. 13-14). Ce thème fut également évoqué en séance plénière du Sénat le mardi 8 décembre 1992 (*Annales du Sénat*, p. 744, intervention de M. Dierickx, et p. 746, intervention de M. Lozie).

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

28 JUNI 1994

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Lozie c.s.)

TOELICHTING

De discussie omtrent de rol van de Kamers bij het optreden van de krijgsmacht op verzoek van internationale of supranationale organisaties dook reeds op tijdens de parlementaire werkzaamheden naar aanleiding van de omvangrijke grondwetsherziening van 1992, resultaat van de zogenaamde Sint-Michielsakkoorden.

Reeds uit de zogenaamde dialoog van Gemeenschap tot Gemeenschap werd een consensus bereikt omtrent de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en Gewesten.

Met name bij de bespreking van de wijziging van het oude artikel 68 werd het probleem aan de orde gesteld omtrent de rol van het parlement bij internationale interventies van onze krijgsmacht (Senaat 100-16/2°, B.Z. 1991-1992, verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der instellingen, uitgebracht door de heer Cerexhe, blz. 13-14). Het thema werd eveneens ter sprake gebracht tijdens de openbare vergadering van de Senaat op dinsdag 8 december 1992 (*Handelingen van de Senaat*, blz. 744, uiteenzetting door de heer Dierickx en blz. 746, uiteenzetting door de heer Lozie).

Il n'entrait pas dans les objectifs de la discussion de l'époque sur la réforme de l'Etat de se pencher de manière approfondie sur le rôle du Roi et du Parlement en cas d'actions militaires. Le Parlement opta provisoirement pour le *statu quo*. Il apparut toutefois, au cours de ces travaux, qu'un débat de fond à ce sujet ne pourrait être reporté indéfiniment. L'actualité internationale et l'évolution des relations internationales le justifient à l'évidence.

Le but de la présente proposition est de remettre spécifiquement le problème en discussion. Fondamentalement, elle vise à renforcer le rôle du Parlement en cas de participation à des opérations militaires à l'étranger.

La situation dans d'autres pays

(Voir notamment *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1990/3, pp. 100-114: « *De oorlogsverklaring in het internationale en het nationale recht* », M. H.-G. de Jong).

a) Les partenaires européens

Pays-Bas: article 96:

Le Royaume n'est déclaré en état de guerre qu'avec l'assentiment préalable des Etats-Généraux.

Danemark: article 19, § 2:

Le roi ne peut, sans l'accord du Parlement (*Folketing*), faire usage de la force armée contre quelque pays étranger que ce soit. Toute mesure de cet ordre prise par le roi doit être soumise immédiatement au *Folketing*, qui sera, le cas échéant, convoqué d'urgence.

Espagne: article 63, 3^o:

Le roi est habilité, après avoir reçu l'assentiment des *Cortes generales*, à déclarer la guerre et à conclure la paix.

France: article 35:

C'est le Parlement qui est compétent pour proclamer l'état de guerre.

Italie:

Article 78: Les Chambres autorisent la proclamation de l'état de guerre et confèrent les pleins pouvoirs nécessaires au gouvernement.

Article 87: Le président de la République proclame l'état de guerre qui a été décidé par les Chambres.

Het lag niet in het opzet van de toenmalige discussie omtrent de staats hervorming de rol van de Koning en het Parlement bij militaire acties ten gronde te bespreken. Het Parlement opteerde voorlopig voor een status-quo. Wel bleek tijdens de werkzaamheden dat een debat hierover ten gronde niet blijvend kon uitgesteld worden. De internationale actualiteit en de evolutie van de internationale relaties verantwoorden dit overduidelijk.

Dit voorstel beoogt het probleem opnieuw en afzonderlijk ter discussie te stellen. Ten gronde heeft dit voorstel de bedoeling de rol van het Parlement bij deelname aan militaire operaties in het buitenland te versterken.

De situatie in andere landen

(Zie o.a. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1990/3, blz. 100-114: « *De oorlogsverklaring in het internationale en het nationale recht* » M. H.G. de Jong).

a) De Europese partners

Nederland: artikel 96:

Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

Denemarken: artikel 19, § 2:

De Koning kan, zonder de toestemming van het parlement (*Folketing*) geen gebruik maken van de krijgsmacht tegen om het even welk vreemd land. Elke maatregel die de Koning in dit verband neemt moet onmiddellijk voorgelegd worden aan de *Folketing*, die hierover desnoods hoogdringend moet bijeengeroepen worden.

Spanje: artikel 63, 3^o:

De Koning is gemachtigd, na voorafgaandelijke toestemming van de *Cortes Generales*, de oorlog te verklaren en vrede te sluiten.

Frankrijk: artikel 35:

Het Parlement is bevoegd voor de verklaring van de staat van oorlog.

Italië:

Artikel 78: De Kamers geven toelating tot verklaring van de staat van oorlog en geven de nodige volmachten aan de regering.

Artikel 87: De president van de Republiek verklaart de staat van oorlog die door de Kamers beslist werd.

Portugal: article 138:

Il appartient au président de déclarer la guerre [...], sur la proposition du gouvernement, après avis du Conseil d'Etat et autorisation du Parlement.

Allemagne:

Article 26: La Constitution interdit toute guerre d'agression.

Article 115a: Le *Bundestag*, en accord avec le *Bundesrat*, constate l'état de défense: si le pays est attaqué ou qu'une attaque soit imminente. Il s'ensuit toute une série de mesures spéciales.

b) Non-membres de l'Union européenne

Norvège: article 26:

Le roi a le droit de lever des troupes, d'entamer une guerre pour défendre le Royaume et de conclure la paix.

Suisse: article 85:

La déclaration de guerre et la conclusion de la paix sont de la compétence des Chambres.

Turquie: article 87:

Déclarer la guerre est de la compétence de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Suède: article 9 de l'*Instrument of Government* ch. 10.

La guerre ne peut être déclarée qu'avec l'assentiment du Parlement, sauf en cas d'agression armée contre le Royaume.

Etats-Unis

Article 1^{er}, § 8: Le Congrès déclare la guerre.

Article 2, § 2: le Président est le commandant en chef de l'armée et de la force navale des Etats-Unis.

War Powers Resolution 7.11.73:

Le Président est tenu, préalablement à l'envoi de troupes, de se concerter avec le Congrès.

En théorie, le Congrès a donc une compétence importante, mais jusqu'ici, il ne s'est guère montré enclin à en user effectivement.

Conclusions

La signification de la proclamation de l'état de guerre s'est considérablement modifiée dans le contexte international depuis la Seconde Guerre

Portugal: artikel 138:

Het behoort aan de president de oorlog te verklaren [...] op voorstel van de regering, na advies van de Staatsraad en na toelating van het Parlement.

Duitsland:

Artikel 26: grondwettelijk verbod tot aanvalsoorlog.

Artikel 115a: De *Bundestag* in akkoord met de *Bundesrat* stelt de staat van defensie vast: als het land aangevallen is of een aanval zeer dreigend is. Hieruit volgen dan een hele reeks bijzondere maatregelen.

b) Niet-leden van de Europese Unie

Noorwegen: artikel 26:

De Koning heeft het recht troepen op de been te brengen, een oorlog te beginnen om het Koninkrijk te verdedigen en vrede te sluiten.

Zwitserland: artikel 85:

Oorlogsverklaring en vrede sluiten behoort tot de bevoegdheid van de Kamers.

Turkije: artikel 87:

Oorlog verklaren behoort tot de bevoegdheid van de Grote Nationale Vergadering van Turkije.

Zweden: artikel 9 van *Instrument of Government* ch. 10.

Een oorlogsverklaring kan alleen met de instemming van de Rijksdag, behalve in geval van een gewapende aanval op het Koninkrijk.

U.S.A.

Artikel 1, § 8: Het Congres verklaart de oorlog.

Artikel 2, § 2: President is de Commander in Chief of the Army and Navy of the United States.

War Powers Resolution 7.11.73:

De president is gehouden voorafgaand aan het zenden van troepen overleg te voeren met het Congres.

In theorie heeft dus het Congres een belangrijke bevoegdheid maar tot nu toe heeft het Congres zich weinig geneigd getoond daarvan daadwerkelijk gebruik te maken.

Conclusies

De betekenis van het verklaren van de staat van oorlog is in de internationale context sinds de tweede wereldoorlog zeer grondig gewijzigd. Sinds die laatste

mondiale. Depuis ce dernier embrasement mondial « officiel », en effet, il n'y a plus jamais eu de proclamation d'état de guerre, alors qu'il y a pourtant encore eu en permanence des hostilités militaires. Les dispositions des diverses constitutions relatives à la déclaration de guerre doivent donc s'interpréter de plus en plus comme l'ouverture d'hostilités, avec ou sans déclaration de guerre.

Dans la plupart des pays occidentaux, il est impossible au roi ou au président d'intervenir militairement à l'étranger sans l'assentiment préalable des parlements. Notre Constitution ne prévoit qu'une information des Chambres, dès l'instant où la sécurité des opérations le permet.

Toutefois, ces dernières années, nous constatons de plus en plus que notre pays est engagé dans des opérations militaires internationales, et ce à la demande d'organisations internationales ou supranationales. Il s'écoule toujours un laps de temps suffisant entre la demande officielle émanant de ces organisations et le début des opérations proprement dites. Il est donc parfaitement possible, matériellement, de consulter les Chambres au préalable.

Ces interventions ont la plupart du temps un caractère strictement humanitaire. De plus en plus, il s'agit aussi d'interventions destinées à maintenir ou à rétablir la paix dans des conflits locaux. Par ces opérations de soutien, notre pays se positionne souvent dans les relations politiques internationales. La participation à des opérations militaires internationales a donc manifestement des conséquences pour la politique extérieure de notre pays. Il est donc nécessaire, d'un point de vue démocratique, que les parlements puissent débattre d'une intervention éventuelle, avant qu'on ne donne le feu vert. En vue donc de veiller à la cohérence de la politique étrangère, la présente proposition de révision constitutionnelle soumet les interventions militaires de ce type à une autorisation préalable.

La proposition ne vise dès lors pas à poser des conditions supplémentaires pour le cas où notre pays serait attaqué directement et devrait donc se défendre d'urgence ou lorsque notre pays est amené à mettre d'urgence en sûreté des concitoyens se trouvant à l'étranger. Pour ces opérations-là, la procédure parlementaire traditionnelle peut être maintenue.

L'utilisation accrue de militaires au sein d'organisations internationales pour maintenir ou rétablir la paix dans des foyers locaux de conflit, où que ce soit dans le monde, justifie une révision de notre Constitution en cette matière. Les interventions militaires internationales, quel que soit leur but humanitaire, touchent aux principes de base des relations internationales et aux règles des relations entre les Etats et les peuples. Il est absolument nécessaire d'entourer cette matière d'un maximum de garanties démocratiques.

« officielle » wereldbrand is immers nooit meer een staat van oorlog verklaard, terwijl er echter nog voortdurend militaire vijandelijkheden zijn geweest. De bepalingen in de diverse grondwetten omtrent het verklaren van de oorlog dient dan ook meer en meer geïnterpreteerd te worden als het openen van vijandelijkheden al of niet met een verklaring tot oorlog.

In de meeste westerse landen is het voor de Koning of voor de President onmogelijk militair in het buitenland op te treden zonder voorafgaande toestemming van de parlementen. Onze Grondwet voorziet slechts in een informatie aan de Kamers van zodra de veiligheid van de operaties dit toelaat.

De jongste jaren stellen wij echter steeds vaker vast dat ons land betrokken wordt bij internationale militaire operaties, en dit op vraag van internationale of supranationale organisaties. Er verloopt steeds voldoende tijd tussen de officiële oproep vanuit die organisaties en het begin van de eigenlijke operaties. Materieel is het dus perfect mogelijk voorafgaandelijk de Kamers te raadplegen.

Deze interventies hebben meestal een strikt humanitair karakter. Meer en meer evolueren ze ook naar interventies om de vrede in lokale conflicten te bewaren of te herstellen. Met dergelijke ondersteunende interventies positioneert ons land zich vaak in de internationale politieke verhoudingen. Deelname aan internationale militaire operaties heeft dus duidelijke gevolgen voor het buitenlands beleid van ons land. Het is dus democratisch noodzakelijk dat de parlementen over een mogelijke interventie kunnen debatteren vooraleer het licht op groen wordt gezet. Omwille dus van het bewaken van een coherent buitenlands beleid stelt dit voorstel tot grondwetsherziening de voorafgaandelijke toestemming als voorwaarde voor dergelijk militair optreden.

Het voorstel beoogt dus geen extra voorwaarden te stellen in de situatie waarbij ons land rechtstreeks wordt aangevallen en zich dus dringend moet verdedigen of waarbij ons land landgenoten in het buitenland dringend dient in veiligheid te brengen. Voor deze operaties kan de traditionele parlementaire procedure verder worden aangehouden.

De toename van het gebruik van militairen binnen internationale organisaties om vrede te bewaken of te herstellen in lokale conflicthaarden waar ook ter wereld rechtvaardigt een herziening van onze grondwet in deze materie. Internationale militaire interventies, voor welk humanitair doel ook, raken aan de basisprincipes van internationale verhoudingen en de regels van relaties tussen de staten en volkeren. Het waarborgen van een maximale democratische inspraak hierbij is absoluut noodzakelijk.

La modification envisagée pour l'article 167 peut être libellée comme suit:

« L'article 167, § 1^{er}, deuxième alinéa, de la Constitution est complété par la phrase suivante:

« L'assentiment préalable des Chambres est toutefois requis lorsque les forces armées souhaitent intervenir en dehors du territoire belge, à la demande d'organisations internationales ou supranationales, dans le cadre de missions humanitaires ou dans le but de maintenir ou de rétablir la paix dans des conflits locaux. »

*
* *

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 167 de la Constitution.

De voorgenomen wijziging van artikel 167 kan als volgt worden gesteld:

« Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet, wordt aangevuld met de volgende zin:

« Voorafgaandelijke toestemming van de Kamers is echter vereist wanneer de krijgsmacht wenst op te treden buiten het Belgisch grondgebied op verzoek van internationale of supranationale organisaties in het kader van humanitaire opdrachten of ter bescherming of herstel van de vrede in lokale conflicten. »

Frans LOZIE.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 167 van de Grondwet.

Frans LOZIE.
Paul-Joseph BENKER.
Jan LOONES.
Claude DESMEDT.