

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 janvier 2020

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. Tim Vandenput et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 januari 2020

VOORSTEL VAN VERKLARING**tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid,
van de Grondwet wat de bevoegdheid
inzake oorlogsvoering betreft**

(ingediend door de heer Tim Vandenput c.s.)

RÉSUMÉ

Cette proposition vise à rendre plus efficace et effectif le contrôle démocratique du pouvoir exécutif lorsqu'il s'agit d'engager les forces armées. Une base constitutionnelle est nécessaire si l'on veut permettre un contrôle parlementaire substantiel, détaillé, et qui ne soit pas seulement de pure forme, de la politique en matière de sécurité et des dépenses afférentes. C'est pourquoi cette proposition déclare l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution ouvert à révision.

SAMENVATTING

Dit voorstel beoogt een efficiëntere en meer effectieve democratische controle van de uitvoerende macht wat de inzet van strijdkrachten betreft. Om een substantieel, gedetailleerd, en niet slechts pro forma, parlementair toezicht op het veiligheidsbeleid en de daarmee verbonden uitgaven mogelijk te maken is een grondwettelijke basis nodig. Daartoe verklaart dit voorstel artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar.

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 (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 2065/001.

Dans le contexte de la décision du gouvernement belge en 2014 de participer aux opérations militaires dans l'espace aérien syrien, le rôle du parlement dans le processus décisionnel (par rapport au gouvernement) concernant l'engagement de troupes belges a de nouveau été évoqué. L'engagement d'avions de combat belges au-dessus de l'Irak a déjà clairement montré qu'un tel contrôle parlementaire était nécessaire dans une démocratie moderne. Le 26 septembre 2014, la Chambre des représentants a (sous un gouvernement en affaires courantes), à la suite de la réunion commune des commissions des Affaires étrangères et de la Défense de la Chambre, adopté à une majorité écrasante une résolution soutenant une participation belge à la coalition internationale en Irak. À ce moment, les six avions de combat F-16 avaient toutefois déjà décollé de la base aérienne de Florennes et faisaient route vers la Jordanie.

Un scénario identique s'est déroulé trois ans auparavant, lors de la participation belge à la coalition internationale en Libye. La résolution concernant la situation en Libye a été évoquée au cours de la séance plénière du lundi 21 mars 2011, alors que quatre F16 belges étaient déjà occupés à exécuter leurs premières missions, avant même que la décision ne soit entérinée par le Parlement. Or, en marquant unanimement leur accord sur cette participation, les commissions réunies des Affaires étrangères et de la Défense de la Chambre ont invité le gouvernement en affaires courantes à garantir l'implication du Parlement. 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.

Ce principe existe déjà depuis des siècles et a également été inscrit dans la constitution démocratique moderne la plus ancienne. La constitution américaine confère le rôle de commandant en chef de l'armée au président, afin de garantir la défense du pays. Étant donné qu'une réaction rapide est nécessaire en cas d'attaque extérieure, le chef de l'État peut organiser lui-même la défense. Parallèlement, le déploiement de militaires lors des missions à l'étranger requiert toutefois l'autorisation du Parlement, de manière à garantir le droit de contrôle parlementaire.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 2065/001.

In de context van de beslissing van de Belgische regering in 2014 om deel te nemen aan militaire operaties boven het Syrische grondgebied, werd de rol van het parlement in het beslissingsproces (t.a.v. de regering) omtrent de inzet van Belgische troepen nogmaals ter sprake gebracht. De inzet van Belgische gevechtsvliegtuigen boven Irak maakte reeds duidelijk dat een degelijke parlementaire controle noodzakelijk is voor een moderne democratie. Op 26 september 2014 keurde de Kamer van volksvertegenwoordigers (tijdens het bestuur van een regering in lopende zaken), in navolging van de gezamenlijke Kamercommissie Buitenlandse Zaken en Defensie, met een overweldigende meerderheid een resolutie goed ter ondersteuning van een Belgische deelname aan de internationale coalitie in Irak. Op dat moment waren de zes F-16 gevechtsvliegtuigen echter reeds vertrokken vanop de luchtmachtbasis in Florennes en onderweg naar Jordanië.

Drie jaar eerder speelde zich eenzelfde scenario af, ditmaal bij de Belgische deelname aan de internationale coalitie in Libië. De resolutie betreffende de toestand in Libië kwam aan bod tijdens de bijzondere plenaire vergadering van maandag 21 maart 2011, maar vier Belgische F16's voerden nog voor de goedkeuring reeds hun eerste opdrachten uit. Nochtans vroeg de gezamenlijke Kamercommissie Buitenlandse Zaken en Defensie aan de regering in lopende zaken om de betrokkenheid van het parlement te waarborgen toen het unaniem haar instemming verleende aan de deelname. De niet-naleving van een Kamerresolutie kan evenwel door diezelfde Kamer niet worden gesanctioneerd. Dit euvel kan worden verholpen door een grondwettelijke basis te verlenen aan de parlementaire controle op buitenlandse militaire missies.

Dit principe bestaat al eeuwenlang en werd ook ingeschreven in de oudste, moderne democratische grondwet. De Amerikaanse grondwet kent de rol van opperbevelhebber van het leger toe aan de president, teneinde de verdediging van het land te verzekeren. Omdat een snelle reactie in geval van een aanval van buitenaf noodzakelijk is, kan het staatshoofd zelf de verdediging organiseren. Tegelijkertijd is parlementaire toestemming wel noodzakelijk voor het inzetten van militairen in buitenlandse missies, om zo het parlementaire controlerecht te verzekeren.

En Belgique aussi, le chef de l'État commande les forces armées, comme le prévoit l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution. En outre, le Roi constate également 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 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. 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. En outre, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant la vie de militaires belges, il est nécessaire de bénéficier d'une adhésion suffisante au sein de la société, et donc également de la part de l'organe qui la représente, à savoir le parlement.

Les études internationales ne prêtent au parlement belge, à juste titre, que peu d'influence sur le plan du contrôle des missions à l'étranger. Dans d'autres pays, ce contrôle a été considérablement renforcé et s'est même transformé en droit de veto, souvent après des opérations où des militaires ont péri. En Belgique également, ce sujet a été abordé après l'assassinat de dix paracommandos au Rwanda. La recommandation 54 du rapport de la commission d'enquête du Sénat concernant les événements du Rwanda était rédigée comme suit: "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. Tout

Ook in België voert het staatshoofd het bevel over de krijgsmacht, zo stelt artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet. Daarnaast stelt de Koning ook de staat van oorlog en het einde van de vijandigheden vast. 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 van mening was 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 aan de koninklijke bevoegdheden betreffende het opperbevelhebberschap. Het bevel over het leger bleef en blijft op die manier 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 om zo de veiligheid te verbeteren. Bovendien is het noodzakelijk om bij beslissingen over de levens van Belgische militairen over een voldoende groot draagvlak te beschikken in de samenleving en dus ook diens vertegenwoordiger, namelijk het parlement.

Aan het Belgische parlement wordt in internationaal onderzoek terecht weinig invloed toegeschreven op het vlak van controle van buitenlandse missies. In andere landen werd die controle sterk uitgebreid tot vetorecht, vaak na operaties waarbij militairen sneuvelden. Ook in België kwam dit onderwerp ter sprake, na de moord op tien paracommando's in Rwanda. Zo stelde aanbeveling 54 van het verslag van de Senaatscommissie voor onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda: "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

comme la Commission spéciale de la Chambre chargée du suivi des missions à l'étranger, elle n'a cependant pas toujours fonctionné de manière optimale.

Étant donné que chaque pays organise le contrôle politique des opérations militaires à sa manière, il n'existe pas de modèles ni de critères minimaux universellement admis en ce qui concerne le contrôle démocratique. En outre, l'objectif ne peut être de 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. Comme il convient de ne pas affaiblir la position de négociation du gouvernement fédéral, il n'est pas toujours possible de publier immédiatement toutes les informations. Enfin, en situation de crise, la procédure de prise de décisions doit être flexible et rapide.

Toutes ces constatations n'enlèvent cependant rien à la nécessité d'un contrôle démocratique efficace et effectif du pouvoir exécutif. Une condition importante est la présence d'un contrôle parlementaire solide et approfondi – qui ne soit pas uniquement de pure forme – de la politique de sécurité et des dépenses y afférentes, qui repose en outre sur un fondement constitutionnel solide.

La disposition qui prévoit ce contrôle, à savoir l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, date cependant 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, où notre engagement est toujours apprécié. Le plan stratégique pour le futur de la Défense continue dès lors à prévoir un rôle en la matière pour les forces armées belges.

Toutefois, ce type d'intervention soulève la question suivante: 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 et l'absence actuelle de fondement constitutionnel, qui a été constatée lors des opérations en Libye et en Irak, il s'indique de revoir l'article 167, § 1^{er},

commissie, en die van de Bijzondere Kamercommissie belast met de Opvolging van Buitenlandse Missies, is echter niet altijd optimaal gebleken.

Ieder land organiseert de politieke controle van militaire operaties op zijn eigen manier, er bestaan dan ook geen algemeen aanvaarde modellen of minimumcriteria voor democratisch toezicht. Bovendien kan het ook niet de bedoeling zijn om de beweegruimte van de federale regering in internationaal overleg te beperken. 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. Om de positie van de federale regering tijdens onderhandelingen niet te verzwakken, kan niet altijd alle informatie meteen openbaar gemaakt worden. Tot slot is er tijdens crisissituaties nood aan een flexibel en snel besluitvormingsproces.

Al deze vaststellingen doen evenwel geen afbreuk aan de noodzaak voor een efficiënte en effectieve democratische controle van de uitvoerende macht. Een belangrijke voorwaarde is de aanwezigheid van een substantieel, gedetailleerd, en niet slechts *pro forma*, parlementair toezicht op het veiligheidsbeleid en de daarmee verbonden uitgaven, dat bovendien kan rekenen op een stevige grondwettelijke basis.

Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet, die bepaling die in deze controle voorziet, dateert echter uit een periode waarin een uitsluitend nationaal gerichte defensie primeerde, zodat er geen enkele 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 verdedigingstaak. Internationale crisisbeheersing en vredesoperaties vormen dan ook een courante aanleiding tot het inzetten van Belgische strijdkrachten in het buitenland, waar onze inzet steeds wordt gewaardeerd. Het Strategisch Plan over de toekomst van defensie blijft dan ook op dit vlak in een rol voorzien voor de Belgische strijdkrachten.

Dergelijk optreden doet echter volgende 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 en het huidige gebrek aan een grondwettelijke basis zoals bleek tijdens de operaties in Libië en Irak, is het noodzakelijk om artikel 167, § 1, tweede

alinéa 2, de la Constitution. L'obligation de notification doit être remplacée par un droit d'assentiment formel de la Chambre des représentants. 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.

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.

lid, G.W. te herzien. De verplichting tot kennisgeving dient te worden vervangen door een formeel instemmingsrecht van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Voor de laatste optie kan er overigens een parallellisme tot stand worden gebracht tussen de parlementaire goedkeuringsprocedure ten aanzien van verdragen enerzijds en de internationale verplichtingen van het militaire type anderzijds.

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 internationale overlegregels. Deze bekommernis mag echter niet als excuus dienen om aan een dergelijke controle geen grondwettelijke grondslag te verlenen.

Tim VANDENPUT (Open Vld)
Katja GABRIËLS (Open Vld)
Kathleen VERHELST (Open Vld)

PROPOSITION DE DÉCLARATION

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

25 novembre 2019

VOORSTEL VAN VERKLARING

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

25 november 2019

Tim VANDENPUT (Open Vld)
Katja GABRIËLS (Open Vld)
Kathleen VERHELST (Open Vld)