

ANALYSE 2013

Quand elle part en guerre, la Belgique préfère oublier qu'elle est une démocratie



Publiée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Quand elle part en guerre, la Belgique préfère oublier qu'elle est une démocratie

Le 15 janvier 2013 , le « kern » a confirmé que la Belgique allait s'impliquer dans le conflit malien. Au-delà des interrogations légitimes que posent une telle intervention, la décision du « kern » questionne le fonctionnement de notre démocratie. Quelles sont les conditions dans lesquelles la Belgique peut partir en guerre ou envoyer des troupes à l'étranger? Doit-on consulter le Parlement? Doit-on lui demander une autorisation comme le prévoient de nombreux pays? Un gouvernement peut-il prolonger à l'infini les opérations militaires à l'étranger? Au final, les procédures d'application prennent-elles en compte la démocratie?

Avant de répondre à ces questions qui risquent tôt ou tard d'être d'actualité, il nous importe en premier lieu de penser au concept de guerre, mot mystérieusement absent de notre vocabulaire contemporain. En second lieu, il nous importera de mener une réflexion approfondie sur, non le pourquoi, mais comment la Belgique entre en guerre, c'est-à-dire sur les articles de la Constitution, les lois et les arrêtés royaux belges concernant notre propos. Une comparaison avec d'autres pays occidentaux, d'un pays de tradition plus belliqueuse comme la France à un pays neutre comme la Suède, nous permettra, en troisième instance, d'esquisser un tableau général des conditions d'entrée en guerre des démocraties parlementaires modernes.

Se dessineront dès lors, pour clore notre réflexion, les points qui restent à clarifier au niveau de notre constitution et ce que nous proposons comme amendement à celle-ci. Il est clair à nos yeux, comme il en sera sûrement aux vôtres, que quelque chose d'aussi essentiel que l'entrée en guerre de la Belgique ou l'envoi de troupes à l'étranger à des fins supposées pacifiques, doit être une décision prise avec le plus de légitimité démocratique possible.

1. La guerre, un mot banni du dictionnaire juridique

Officiellement, la Belgique n'a plus été en guerre depuis 1945. Pourtant, ses soldats sont intervenus sur divers fronts, depuis la Corée en 1953 à la Libye en 2011, en passant par l'Afghanistan et l'Irak. Comment des soldats belges peuvent-ils se battre sans que le pays soit en guerre ?

La Belgique a eu recours, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à des formes "limitées" de guerre: opération militaire, opération de maintien de la paix, mission militaire, etc. Tous ces euphémismes cachent la même aigre réalité, celle de la guerre; un mot à consonance trop négative que l'on préfère bannir du dictionnaire.

Cette évolution du langage ne relève pas d'un simple effet de mode mais d'une volonté de contourner les dispositions juridiques nationales et internationales jugées par d'aucuns trop contraignantes. Les États ont voulu contourner leurs propres Constitutions pour ne plus s'encombrer des règles qu'elles contiennent, mais aussi pour s'affranchir de l'incompatibilité évidente entre la Charte des Nations Unies et la guerre. En théorie donc, la guerre n'existe plus.

Pourtant, force est de constater que nos médias regorgent d'actualités relatant des faits ressemblant à s'y méprendre à des guerres ... En Belgique, une loi du 20 mai 1994 précise que les forces armées peuvent être employées, en temps de paix, dans des opérations dont le mode d'engagement est déterminé par le Roi après délibération des ministres (nous y reviendrons). Cette précision est la porte ouverte à de nombreuses opérations, douce litote pour éviter de parler de guerre. C'est sur cette base que la Belgique a pu s'impliquer dans les guerres d'Afghanistan ou de Libye.

2. La Belgique: une démocratie de surface

D'après l'article 167, §1 de la Constitution belge:

“Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités.”

En théorie, le Roi a donc la mainmise sur les questions militaires. En pratique pourtant, les Belges ont pris quelques libertés avec leur Constitution. Depuis les débats sur le rôle ambigu du Roi Léopold III pendant la Seconde guerre mondiale, une distinction subtile est née entre le commandement éminent des forces armées et le commandement effectif. Il est convenu que le Conseil des ministres délibère sur ces questions et propose au Roi la signature d'un arrêté. Comme en de nombreuses matières donc, la marge de manœuvre du Roi a progressivement été réduite et se limite aujourd'hui à la sanction royale¹. Cette procédure a été confirmée par la loi, le 20 mai 1994 qui consacre l'aval incontournable du Gouvernement.

Et le rôle du Parlement dans ces décisions? Nul. L'article 167, §1 le précise:

“[Le Roi] donne connaissance [de l'état de guerre] aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.”

Tout au plus, le Roi et le Gouvernement sont donc priés d'informer le Parlement de leurs actes mais uniquement quand ils l'estimeront nécessaire. Dès lors, ils peuvent définir les informations

¹ En Belgique, la sanction est l'acte par lequel le Roi marque son accord formel avec la loi. C'est un acte qu'il pose personnellement sans être soumis à la responsabilité ministérielle. Il se différencie de la promulgation qui est un acte par lequel le Roi confirme l'existence de la loi et qui, lui, est soumis à la responsabilité ministérielle.

qu'ils acceptent de transmettre au Parlement et celles-ci ne devront nullement être exhaustives ou vérifiables. La guerre est du domaine du Roi et du Gouvernement, jamais les parlementaires ne pourront être sûrs qu'ils disposent de l'ensemble de l'information².

Comme nous allons le voir, la Belgique fait figure d'exception au sein du club des démocraties modernes où les Constitutions imposent un contrôle parlementaire strict de la guerre et des armées.

3. Les démocraties parlementaires

Afin de voir les limites du procédé démocratique belge, il s'impose de voir comment les autres démocraties occidentales fonctionnent lors de l'envoi de troupes à des fins militaires ou "de maintien de la paix".

Nous nous attarderons donc dans un premier temps sur nos puissants voisins la France et l'Allemagne, puis dans un second temps sur des pays neutres comme la Suède, la Suisse, l'Irlande et le Japon. Le supposé non-engagement militaire, est-il pour ces pays un pré requis à de meilleurs procédés démocratiques?

Si la neutralité "*désigne généralement un positionnement d'abstention bienveillant ou armé, l'absence d'implication dans un conflit armé ou dans tout type d'affrontement*"³ certains pays neutres ont une vision quelque peu flexible de ce statut et parviennent néanmoins à contourner celui-ci afin d'envoyer des troupes à l'étranger.

3.1. France, un contrôle a posteriori

En France, l'Article 35 de la Constitution précise:

² Une note de politique générale élaborée au 28 janvier 1998 sert de guide aux décideurs et planificateurs pour savoir quels sont les critères et les lignes directrices dans le processus de décider l'engagement des militaires belges. En outre, cette note insiste sur la nécessité de s'assurer de la légitimité politique et juridique de la mission. Ceci implique notamment la nécessité d'avoir un mandat clair de l'ONU. Elle rappelle également que tous les moyens autres que militaires (négociations, médiations/arbitrages, pression diplomatique) doivent avoir été épuisés. Elle recommande en outre une évaluation approfondie et permanente du risque encouru et exige finalement l'existence d'une stratégie de sortie basée sur le résultat escompté ou sur une date fixée.

² Qu'il s'agisse de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN, les opérations deviennent de plus en plus nombreuses. Les « fonds communs » alloués à ces organisations restent faibles. Il en résulte l'adoption du principe du contributeur-payeur, selon lequel chaque gouvernement participe financièrement à hauteur de son implication effective dans telle ou telle opération. Dans le cas de la Belgique, les coûts inhérents à ces opérations sont imputés au budget de la Coopération au Développement, l'imputation elle-même soulevant aussi une question de légitimité !

³ N. BÁRDOS-FÉLTORONYI, I. BERTEN et N. BOSSUT, "Après l'OTAN. La neutralité, une option stratégique pour l'UE?", Couleur Livres, Charleroi, 2011. Voir pp16-28 de ce texte pour un exposé des différentes formes que peut prendre la neutralité.

“Le gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider du dernier ressort.”

Le gouvernement peut donc décider de faire intervenir des forces militaires à l'étranger, mais a l'obligation d'informer les représentants du peuple au Parlement des interventions militaires et de spécifier les objectifs qu'il poursuit. Ces mêmes représentants peuvent s'opposer et empêcher les interventions militaires si celles-ci s'éternisent au-delà des quatre mois. C'est un droit qu'ils exercèrent en 2008 en autorisant l'armée française à poursuivre son intervention en Afghanistan. Si le Gouvernement conserve une marge de manœuvre substantielle, le Parlement a le pouvoir d'interrompre la guerre après un certain délai. Comme nous allons le voir, on est bien loin de la législation belge.

3.2. Allemagne, un droit d'autorisation préalable

En Allemagne, la procédure est encore plus rigoureuse qu'en France, la guerre étant interdite depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Malgré la création en 1955 d'une armée en Allemagne de l'Ouest et puis d'une force armée un an plus tard en Allemagne de l'Est durant la guerre froide, les deux armées se limitaient avant la chute du mur à des entraînements et des *Katastropheneinsatz*, des missions d'aide à la population en cas de désastre naturel. Pourtant, un ajout à la Constitution ouest-allemande en 1968 prévoit que:

“Le président fédéral peut avec l'accord du Bundestag [Parlement] faire des déclarations internationales sur l'existence de l'état de défense (art 115a).”

Après la réunification, le pays devient plus actif sur le plan international. Alors que toute l'Europe est sous le choc de la guerre de Yougoslavie (1991-1995), un arrêté de la Cour Constitutionnelle Fédérale en 1994 ouvre le terme trop contraignant “d'état de défense”.

Die Beteiligung der Bundeswehr an den Aktionen von NATO, WEU und Vereinten Nationen ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 24 Abs. 2 GG, der mit der Ermächtigung zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugleich die Befugnis ausspricht, die Streitkräfte der Bundesrepublik bei allen Operationen einzusetzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden (aa). Um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Grundgesetzes handelt es sich nicht nur bei den Vereinten Nationen, sondern auch bei Systemen

kollektiver Selbstverteidigung wie der NATO (bb). Art. 87a Abs. 2 GG steht Bundeswehreinsätzen, die sich auf Art. 24 Abs. 2 GG stützen lassen, von vornherein nicht entgegen (cc)...

Der parlamentarischen Zustimmung bedarf nach dieser Entscheidung auch die Unterstützung von Aktionen des Sicherheitsrates, und zwar unabhängig von der Ausgestaltung der Kommandostrukturen und unabhängig davon, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen eingeräumt sind. Eine differenzierende Behandlung der verschiedenen Einsatzformen von Friedenstruppen verbiete sich schon deshalb, weil die Grenzen zwischen traditionellen Blauhelm-Einsätzen und militärischen Sanktionsmaßnahmen in der Realität fließend geworden seien. Voir en annexe, le texte complet de la décision du 1994.

Ainsi, en plus de la protection des frontières allemandes, la Cour estime que “l’état de défense” englobe également des opérations de gestion de crises et de prévention des conflits dans le cadre d’un système de défense collectif tel que l’ONU, l’OTAN et l’Union de l’Europe occidentale, incorporée à l’UE par le traité de Lisbonne. En d’autres termes, l’Allemagne a maintenant constitutionnellement le droit de se protéger en dehors de ses frontières. Ceci implique donc que l’Allemagne peut prendre part à des opérations militaires en tant que membre de l’OTAN, de l’Union Européenne et de l’ONU. Des soldats allemands ont ainsi été récemment déployés en Afghanistan, au Kosovo ou en Bosnie. Notons au passage que chaque fois que des troupes ont été déployées, c’était dans le cadre de missions mandatées par le Conseil de Sécurité de l’ONU.

Faire la guerre est interdit par la Constitution allemande, mais se défendre non. Ce tour de passe-passe sémantique, n’altère néanmoins pas le procédé démocratique. Le Bundestag dispose d’un droit d’autorisation préalable des décisions relatives aux interventions à l’étranger de la Bundeswehr. Autrement dit, tout envoi de troupes doit être autorisé à une majorité par le Parlement. Il a même la possibilité de suspendre une opération en cours.

Les représentants des peuples français et allemands ont donc un rôle à jouer dans la déclaration de l’état de guerre. Leur avis doit obligatoirement être pris en compte au contraire des représentants du peuple belge dont l’avis ne compte aucunement.

3.3. Suède, l’obligation de respecter ses engagements internationaux

Depuis la fin des guerres napoléoniennes, la Suède avait adopté un statut de stricte neutralité qui lui a valu de vivre 200 ans sans guerre. Le pays scandinave a néanmoins progressivement abandonné son statut de neutralité stricte mais reste un pays non-aligné, c’est-à-dire qu’il se protège de l’influence des autres puissances afin de conserver une certaine autonomie. Cet assouplissement de la neutralité a permis à la Suède d’intégrer l’UE et, malgré qu’elle ne soit

membre d'aucune alliance militaire, d'intervenir à l'étranger, comme l'attestent l'envoi récent de troupes en Afghanistan et le soutien logistique apporté à la coalition qui est intervenue en Libye.

En ce qui concerne notre propos, le processus d'envoi de troupes est on ne peut plus démocratique. En effet, selon l'article 9 du Chapitre X de la Constitution suédoise:

“Le Gouvernement peut engager les forces armées de la Suède ou une partie de ces forces pour faire face à une attaque armée dirigée contre le pays. Par ailleurs, les forces armées suédoises peuvent être engagées ou envoyées dans un autre pays si:

- 1. Le Riksdag [Parlement] donne son consentement ;*
- 2. L'action est autorisée par une loi qui en énonce les conditions ;*
- 3. L'obligation de prendre cette mesure découle d'une convention ou d'un engagement international approuvé par le Riksdag.”*

Le concept est même poussé jusqu'au fait que l'état de guerre ne peut être déclaré sans l'accord du Riksdag, à l'exception d'une attaque armée directe contre le pays. Le gouvernement doit donc convoquer le Parlement, où siègent les représentants du peuple, et leur demander qu'ils votent une loi lui donnant l'autorisation d'envoyer des troupes à l'étranger. En outre, la Constitution suédoise prévoit que cette loi doit être en concordance avec les engagements internationaux de la Suède, en l'occurrence la Charte des Nations Unies. Comme nous l'avons vu, la Belgique peut prendre ce genre de décision sans même consulter le Parlement ni même respecter ses propres engagements internationaux⁴.

3.4. Suisse, la neutralité comme fer de lance

La complexité du système politique confédératif helvétique est d'une incroyable simplicité en ce qui concerne la gouvernance de la Défense et de la politique étrangère. Le pouvoir exécutif du pays est entre les mains de sept membres du Conseil Fédéral élus par l'Assemblée Générale (Parlement) pour un mandat renouvelable de quatre ans. Ces membres décident à eux seuls, sans débat avec l'Assemblée Générale, d'une intervention militaire à l'étranger. Mais où est le procédé démocratique? Comment un pouvoir si important peut-il siéger dans les mains d'une oligarchie?

Pour comprendre le système de gouvernance de la Suisse, il faut comprendre son concept de neutralité. Depuis 1815, la Suisse est une neutralité choisie, perpétuelle et armée. Deux aspects la caractérisent. Premièrement, sa neutralité est strictement défensive: au sein du rempart naturel

⁴ La Belgique a en effet participé à la Guerre du Kosovo en 1999 au sein d'une coalition de l'OTAN et ce, sans aucune autorisation de l'ONU. De même, elle a participé aux premières opérations en Afghanistan alors que l'ONU ne les avait pas autorisées.

des Alpes une force conséquente se tient en permanence afin de faire respecter son territoire, son commerce et ses droits. L'envoi de troupes au large de la Somalie dans le Golfe d'Aden en 2009 pour combattre les pirates était une décision en accord avec leur vision de la neutralité. Ce n'était pas un acte d'agression mais de protection des intérêts commerciaux de la Suisse. Le commerce du pays avec le régime nazi durant la Seconde guerre mondiale se situe dans le même registre. Deuxièmement, cette même neutralité est vue comme mécanisme d'équilibre sur le continent européen. C'est elle qui a, en 1995, permis le transit de personnel et matériel militaire de la force internationale IFOR / SFOR sur le territoire suisse en route pour la Bosnie-Herzégovine, mais qui a en 1999 rejeté la demande de l'OTAN pour le survol de son territoire et le transit de marchandises militaires dans le cadre de la guerre au Kosovo. Dans le premier cas, l'intervention militaire reposait sur un mandat du conseil de sécurité de l'ONU, dans le second cas, l'absence de l'appui des Nations Unies était vu comme incompatible avec la neutralité du pays.

Quoiqu'il en soit, l'aspect "oligarchique" du Conseil Fédéral demeure enfermé dans le cadre très strict de la neutralité. Par ailleurs, s'il demeure que les membres du Conseil ont une certaine autonomie, le contrôle des activités du Conseil est intra-organique, c'est-à-dire que la plupart des décisions sont prises sur la base de dossiers préparés par l'administration fédérale. Le Conseil est donc fortement impliqué dans les processus législatifs de l'Assemblée Générale (qui elle, est démocratiquement élue). Le cas de la Suisse est unique.

3.5. Irlande, la prééminence du Dail

Si l'armée irlandaise moderne s'est construite dans le sang de l'affreuse guerre civile de 1922, elle ne participe pour la plupart aujourd'hui qu'à des missions de maintien de la paix. La neutralité étant un concept flexible, celle de l'Irlande est encore différente: elle possède très peu de forces armées et il est accepté que des forces aériennes étrangères survolent ou s'approvisionnent sur son territoire. Étonnamment, des citoyens irlandais ont même le droit d'être actifs dans des armées étrangères.

Cette flexibilité de la neutralité explique la relative ambiguïté du pays durant la seconde guerre mondiale - une neutralité *bienveillante* envers les alliés⁵ - mais aussi son envoi de troupes à de multiples reprises à travers le monde dans le cadre de missions de maintien de la paix commissionnées par l'ONU, du Congo en 1960, au Tchad en 2007 en passant par la guerre Iran-Iraq et la guerre civile au Liban.

En effet, pour les différents gouvernements irlandais l'envoi de troupes dans des missions approuvées par l'ONU n'est pas une violation de la neutralité du pays. On peut cependant se

⁵ Un exemple parmi d'autres: les pilotes alliés pouvaient être rapatriés vers le territoire britannique en Irlande du Nord, tandis que les pilotes de la Luftwaffe étaient internés.

poser des questions quant à l'envoi de troupes au Kosovo en 1997, qui n'avait pas l'aval de l'ONU...

Au niveau constitutionnel, si le pays devait entrer en guerre, l'accord du Parlement est nécessaire comme l'énonce l'article 28.3.1° de la Constitution:

“La guerre ne peut être déclarée et l'État ne participe à aucune guerre, sauf avec l'accord du Dail [la chambre basse du Parlement].”

L'alinéa trois du même article stipule:

“Rien dans la Constitution, à part l'article 15.5.2^{o6}, ne peut être invoqué pour annuler une loi adoptée par le Parlement et qui est prise dans le but d'assurer la sécurité publique et la sauvegarde de l'État en temps de guerre ou de rébellion armée...”

L'histoire sanglante relativement récente du pays y est pour quelque chose, mais même en temps de guerre, c'est au Parlement, là où est représenté le peuple dans sa diversité de points de vue, qu'il incombe de prendre les décisions importantes relatives à la guerre.

L'on peut discuter longuement de la neutralité de l'Irlande mais le cadre de décision est purement démocratique. La concertation des représentants du peuple dans l'envoi de troupes est un exemple de démocratie que l'on espère voir se reproduire en Belgique prochainement.

3.6. Japon, le renoncement à la guerre

L'article 9 du chapitre II de la nouvelle Constitution, rédigée par l'entremise des américains qui contrôlaient le pays après la défaite des japonais de 1945 à 1948, ouvrait une nouvelle voie pour le pays encore sous le choc de la double attaque nucléaire:

«Aspirant sincèrement à une paix internationale fondée sur la justice et l'ordre, le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation, ou à la menace, ou à l'usage de la force comme moyen de règlement des conflits internationaux. Pour atteindre le but fixé au paragraphe précédent, il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales et aériennes, ou autre potentiel de guerre. Le droit de belligérance de l'État ne sera pas reconnu.»

Par ailleurs, la nouvelle Constitution précise que les pouvoirs de l'empereur sont restreints. Les pouvoirs du Parlement et du Cabinet s'en sont trouvés renforcés. Au point que l'article 4.41 déclare:

⁶ Le Parlement ne peut adopter une loi prévoyant l'application de la peine de mort.

“La Diète [la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers] est l’organe suprême du pouvoir d’État, et le seul organe légiférant de l’État”

Cependant, le pacifisme a des limites et l’interprétation de l’article 9 reste ouverte aux yeux de la Diète japonaise. Ne pas déclarer la guerre, ne veut pas dire qu’on ne peut se défendre et c’est sur cette base qu’en 1954, avec l’éclatement de la guerre de Corée, les Japonais se dotent d’une Force d’auto-défense. Et ce malgré les objections internes du peuple et de certains politiciens qui n’ont d’autre choix que d’insister sur les garanties de contrôle civil du gouvernement. Ici plus qu’ailleurs les termes strictement militaires sont bannis, au point que l’armée est vue comme simplement une extension de la police. Si dans les premières décennies suivant la guerre, la Force d’auto-défense japonaise était controversée et vue comme contraire à l’article 9 pour l’opinion publique, celle-ci s’adoucit avec le temps. De nos jours, il est accepté que le Japon soit doté d’une armée.

Depuis, celle-ci est sortie de son cadre étroit pour jouer un plus grand rôle au niveau international. Il n’y eu aucun amendement de l’article 9 ou ajout à la Constitution, le Japon justifie l’envoi de ses troupes dans le cadre d’une vision strictement défensive et de protection des intérêts japonais.

La participation à des opérations internationales, mandatées par l’ONU ou non, la création d’un Ministère de la Défense en 2007 puis la construction en 2010 à Djibouti d’une base militaire hors du territoire japonais... Si déclarer la guerre est hors de question, l’envoi de troupes à l’étranger doit être approuvé par le Parlement dans un procédé entièrement démocratique⁷. Si les débats enflamment toujours les consciences et que chaque intervention militaire à l’extérieur des frontières est controversée, le message original du fameux article 9 semble se perdre.

4. Conclusion et action

Il est clair après ce bref exposé de voir quels sont les manquements au niveau de la Constitution belge, ainsi qu’au niveau du procédé démocratique de façon large. Une question subsiste pourtant: à l’heure actuelle, en l’absence de tout contrôle, comment le Gouvernement belge fait-il pour gérer ses actions militaires?

Une note de politique générale élaborée au 28 janvier 1998 sert de guide aux décideurs et planificateurs. Y sont élaborés les critères à suivre dans le processus de décision de l’engagement

⁷ Comme la Suisse, le Japon a envoyé en 2009 des navires protéger les bateaux de son propre pays le long du Golfe d’Aden. Auparavant, les navires ne pouvaient que faire des tirs de semonce, mais une loi votée en juin de la même année leur a permis d’ouvrir le feu sur les bateaux pirates. Si la Chambre des conseillers a voté contre la proposition de loi, celle-ci est passée grâce à l’appui massif de la Chambre des représentants, dominée par la coalition au pouvoir à l’époque.

des militaires belges. Entre autre, cette note insiste sur la nécessité de s'assurer de la légitimité politique et juridique de la mission. Ceci implique notamment la nécessité d'avoir un mandat clair de l'ONU. Elle rappelle également que tous les autres moyens (négociations, médiations/arbitrages, pression diplomatique) doivent avoir été épuisés. Elle recommande en outre une évaluation approfondie et permanente du risque encouru et exige l'existence d'une stratégie de sortie basée sur le résultat escompté ou sur une date fixée à l'avance.

Au niveau des finances, qu'il s'agisse de l'ONU, de l'UE ou de l'OTAN, les opérations deviennent de plus en plus nombreuses et donc plus coûteuses. Les "fonds communs" alloués à ces organisations restent faibles. Il en résulte l'adoption du principe du contributeur-payeur, selon lequel chaque gouvernement participe financièrement à hauteur de son implication effective dans telle ou telle opération. Dans le cas de la Belgique, une grande partie des coûts inhérents à ces opérations⁸ sont imputés au le budget de la Coopération au Développement⁹, ce qui ne s'avère pas sans problème au niveau des principes budgétaires¹⁰ et démocratiques.

Si la question de la légitimité d'un gouvernement en affaires courantes à envoyer des troupes mérite d'être posée, il en est de même pour un gouvernement de plein droit qui n'a aucune obligation envers les représentants du peuple au Parlement. Il n'y a même pas de débat, même pas de vote, même pas de transparence au niveau de l'information. Pour un pays comme la Belgique, c'est une honte. Mais c'est quelque chose que nous pouvons changer. Les représentants du peuple belge doivent exiger:

- L'amendement de l'article 167 de la Constitution belge.
- La prise en main par le Parlement de la guerre mais aussi toute intervention de l'armée belge, à des fins militaires ou pacifiques, doit faire l'objet d'un vote au Parlement.
- La limitation dans le temps des autorisations données par le Parlement.
- Une transparence complète vis-à-vis de l'information sur les missions.

⁸ Inclus l'envoi et l'entretien du personnel à l'étranger (fonctionnaires, experts, militaires, juges, policiers ou autres), c'est-à-dire le transport, le logement, les primes de risques et éventuellement les honoraires.

⁹ MOYSE V., DUMOULIN A., Le processus décisionnel belge en matière d'opération civilo-militaires, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011/1-2, n°2086-2087

¹⁰ Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée et sont tous rattachés à une destination spécifique, qui ne doit pas être dénaturée en exécution par le Gouvernement. Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle démocratique efficace.

- L'ouverture d'une rubrique budgétaire idoine pour rendre transparent le financement de toute intervention de l'armée belge, à des fins militaires ou pacifiques.
- Une clarification à propos de la zone grise qui subsiste entre l'état de guerre et l'état de paix.

Nous proposons donc l'amendement suivant au premier paragraphe de l'article 167 § 1:

§ 1er. 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 déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Parlement peut décider, sur proposition du Gouvernement, de faire intervenir les forces armées à l'étranger, pour autant que cette intervention respecte les engagements internationaux de la Belgique et que les objectifs poursuivis et la stratégie de sortie soient clairement explicités.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation pour une année renouvelable, à l'autorisation du Parlement.

Selon l'article 195 de la Constitution belge, la révision d'une disposition constitutionnelle implique la dissolution des deux Chambres et la convocation de deux nouvelles qui statueront sur les points soumis à la révision. Après vote, le changement sera adopté s'il réunit au moins les deux tiers des suffrages. La lourdeur de la révision a néanmoins l'avantage de permettre aux Belges d'avoir leur mot à dire sur la révision de la Constitution, des élections étant prévues endéans les 40 jours de la dissolution des deux Chambres.

Néanmoins, un accord communautaire signé en octobre 2011, juste avant la formation du gouvernement Di Rupo, suspend temporairement l'application de la lourde procédure qui permet la révision des articles de la Constitution. Pendant la législature actuelle, des modifications sont permises sans pour autant passer par une dissolution des chambres. Après les élections de juin 2014, le cours normal des choses reprendra et l'article 195 sera de nouveau d'application. Nous pouvons donc envisager une modification de l'article 167 durant ce mandat.

Chaque pays a son histoire, sa situation géo-politique, ses alliances qui jouent un rôle déterminant sur sa politique extérieure. Notre pays n'est plus un Etat tampon, notre neutralité n'est plus et nous sommes maintenant un acteur au sein de l'UE, de l'OTAN et de l'ONU. Il a un réel poids sur le monde. Ne doit-il pas prendre ses responsabilités et assurer à cette génération

politique, ainsi qu'aux suivantes, un processus plus démocratique? La question posée au Parlement en mars 2011 avait ouvert une brèche. Ne la laissons pas se refermer.

Nicolas Bossut et Jonathan Ketchell
Pax Christi Wallonie-Bruxelles
Janvier 2013