ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 29 mai 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au personnel participant à la cooperation technique militaire avec la République démocratique du Congo", a donné le 17 juin 1968 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e mei 1968 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het personeel voor de militaire technische samenwerking met de Democratische Republiek Kongo", heeft de 17e juni 1968 het volgend advies gegeven :

Renonçant, en ce qui concerne la coopération prêtée à la République démocratique du Congo, au système de l'arrêté royal du 16 août 1963 qui se borne à organiser l'agréation des experts et techniciens qui accomplissent des services dans un pays en voie de développement et à leur accorder, s'ils bénéficient de cette mesure, divers avantages à charge du Trésor belge, le présent projet repose sur une conception toute différente. Ainsi que l'expose le rapport au Roi précédant l'arrêté en projet, la coopération technique militaire sera dorénavant assurée en République démocratique du Congo par les membres d'une unité militaire belge. Le rapport au Roi poursuit :

"Comme c'est déjà le cas pour le secteur civil, c'est donc la Belgique elle-même qui assumera la mission de coopération et non plus, comme précédemment, des individus recrutés pour être placés à la disposition du gouvernement congolais".

S'il est vrai, comme le Conseil d'Etat l'a exposé en son avis du 8 mars 1967 relatif au projet devenu l'arrêté royal du 10 avril 1967 portant statut du personnel de la coopération avec les pays en voie de développement, que le Roi peut, sur base de l'article 29 de la Constitution, ériger en service public belge la coopération technique avec les pays en voie de développement et que l'article 66, alinéa 2, qui tire une des conséquences naturelles de l'article 29, habilite le Roi à nommer les agents nécessaires au fonctionnement du nouveau service créé, il ne s'ensuit pas que le Roi est habilité, pour autant, à affecter une unité militaire à des tâches de coopération sur le territoire d'un Etat étranger.

.../...

Le recrutement de l'armée est, selon l'article 118 de la Constitution, réglé par la loi. A cet égard, les mesures nécessaires ont été prises par diverses lois, telles que les lois sur la milice, la loi du 1er mars 1958 relative au statut des officiers de carrière et de réserve, la loi du 14 juillet 1951 sur la position et l'avancement des officiers du cadre de complément, la loi du 27 décembre 1961 portant statut des sous-officiers du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale, etc. ...

En son préambule, le projet invoque comme fondement légal l'article 68 de la Constitution. Ce n'est donc ni en vertu des lois précitées ni en pleine conformité avec elles, que le Gouvernement entend agir. Aucune de ces lois ne considère, en effet, comme une tâche normale des forces armées d'être mises à la disposition d'un Etat étranger.

L'article 68 de la Constitution confie au Roi le commandement des forces armées, mais l'article 80, qui fait prêter au Roi le serment de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, démontre que la disposition et l'emploi de la force armée ont été, selon l'expression d'Esmein, attribués au pouvoir exécutif "pour assurer l'ordre et la tranquillité au dedans, la sécurité et la défense au dehors". Esmein ajoute : "C'est sa raison primitive et sa fonction la plus ancienne" (cité par ORBAN, Droit constitutionnel, t. II, p. 265).

Certes, on doit admettre que, compte tenu des engagements internationaux contractés par la Belgique, le maintien de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire comporte l'exécution de missions à l'étranger.

.../...

A plusieurs reprises, le législateur a donné son assentiment à des engagements internationaux de cette nature.

C'est ainsi que, si le Roi a pu par l'arrêté royal du 9 janvier 1951 (Mon. 11 janvier 1951), mettre une partie des forces armées à la disposition du commandant des forces de l'O.T.A.N. en Europe, il a pris cette mesure en exécution de la loi du 2 juin 1949 portant approbation du Traité de l'Atlantique-Nord signé à Washington le 4 avril 1949 (Mon. 1-2 août 1949).

C'est également en vertu de l'assentiment donné par la loi du 9 janvier 1953 à la convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique-Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951, qu'a été fixé le statut des forces armées belges stationnées sur le territoire des Etats signataires du Traité de l'Atlantique-Nord (Mon. du 15 mars 1953).

De même, si des forces belges sont actuellement stationnées sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, cette présence est autorisée par la loi du 16 avril 1955 portant approbation des accords de Paris par lesquels la Belgique a accédé à la convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne annexée au protocole sur la cessation du régime d'occupation. Par cette adhésion, le Gouvernement belge a confirmé le maintien des forces belges en Allemagne et le Gouvernement fédéral a confirmé que cette présence des forces belges en Allemagne rencontre son approbation. Le stationnement de nos forces sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne résulte donc d'un accord réciproque entre le Gouvernement belge et le Gouvernement fédéral .

.../...

C'est aussi en exécution de nos obligations internationales telles qu'elles sont établies par la Charte des Nations-Unies dont, par la loi du 14 décembre 1945 (Moniteur du 1er janvier 1946), le législateur belge a décidé qu'elle sortira ses pleins et entiers effets, que la Belgique a envoyé, en 1951, un corps de volontaires en Corée.

Mais tout autre est le cas lorsqu'il s'agit d'envoyer une unité de l'armée dans un Etat étranger pour y exécuter des missions qui, bien loin d'avoir un quelconque rapport avec le maintien de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, ou même avec la défense de la communauté internationale à laquelle appartient la Belgique, sont inspirées par l'intérêt de cet Etat.

Il résulte des observations émises ci-dessus que, si le Roi puise dans l'article 68 de la Constitution le pouvoir nécessaire pour créer une unité militaire dont la mission serait de participer à la coopération technique militaire avec des Etats étrangers, l'affectation de l'unité ainsi créée ne pourra se faire qu'en exécution et dans les limites des lois approuvant les accords internationaux conclus à cet effet et approuvés par les chambres législativ

Encore que le rapport au Roi précédant l'arrêté en projet fasse état "de nouveaux accords qui viennent d'être conclus" avec la République démocratique du Congo, ceux-ci ne peuvent servir de fondement légal au projet tant qu'ils n'auront pas reçu l'assentiment des Chambres.

*

.../

Outre les observations qui précèdent, le Conseil d'Etat constate que le projet, s'il soumet en principe les membres de l'unité militaire destinée à participer à la coopération technique avec la République démocratique du Congo aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent les autres militaires belges, n'en prévoit pas moins certaines exceptions.

Ces exceptions ne sont pas négligeables puisqu'aux termes de l'article 5, les intéressés peuvent continuer à bénéficier du régime des lois relatives au personnel d'Afrique coordonnées le 21 mai 1964 et qu'aux termes des articles 6 et 7, les intéressés bénéficient en tout ou en partie des dispositions de l'arrêté royal du 16 août 1963.

Il n'est donc pas douteux que l'arrêté en projet ne règle pas seulement le mode de coopération de l'unité militaire à l'assistance technique, mais fixe également les droits et obligations des militaires qui y participeront.

L'article 118 de la Constitution réserve au législateur la compétence de régler les droits et les obligations des militaires.

Voor de samenwerking met de Democratische Republiek Kongo ziet het ontwerp af van de regeling van het koninklijk besluit van 16 augustus 1963, dat alleen maar de erkenning van de in een ontwikkelingsland dienende deskundigen en technici organiseert en hun, als zij dan erkend zijn, een aantal voordelen verleent ten bezware van 's lands kas. Het gaat van een geheel andere opvatting uit:zoals het erbij gevoegde verslag aan de Koning zegt, zal de militaire technische samenwerking in de Democratische Republiek Kongo "voortaan door de leden van een Belgische militaire eenheid worden verzekerd". Het verslag vervolgt :

"Zoals zulks reeds voor de burgerlijke sector het geval is, zal het dus België zelf zijn dat de opdracht van samenwerking zal vervullen en niet meer, zoals voorheen, enkelingen die werden aangeworven om ter beschikking van de Kongolese Regering te worden gesteld".

Al kan de Koning, zoals de Raad van State heeft uiteengezet in zijn advies van 8 maart 1967 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 10 april 1967 houdende het statuut van het personeel van de coöperatie met de ontwikkelingslanden, op grond van artikel 29 van de Grondwet de technische samenwerking met de ontwikkelingslanden tot een openbare dienst maken, en al machtigt artikel 66, tweede lid, dat een van de natuurlijke consequenties trekt uit artikel 29, de Koning om de ambtenaren te benoemen die voor de werking van de nieuw opgerichte dienst nodig zijn, dat betekent nog niet dat de Koning een militaire eenheid op het grondgebied van een vreemde Staat kan inzetten voor de samenwerking.

.../...

Krachtens artikel 118 van de Grondwet bepaalt de wet op welke wijze het leger wordt aangeworven. De daartoe nodige maatregelen zijn vastgesteld in verschillende wetten, zoals de dienstplichtwetten, de wet van 1 maart 1958 betreffende het statuut der beroeps- en reserveofficieren, de wet van 14 juli 1951 op de stand en de bevordering van de officieren van het aanvullingskader, de wet van 27 december 1961 houdende statuut van de onderofficieren van het actief kader der land-, lucht- en zeemacht, enz. ....

De aanhef van het ontwerp vermeldt als rechtsgrond artikel 68 van de Grondwet. Het is dus niet krachtens de zoëven genoemde wetten of in volle overeenstemming daarmede, dat de Regering wil optreden. Geen van die wetten ziet het immers als een normale taak van de krijgsmacht, dat zij ter beschikking van een vreemde Staat wordt gesteld.

Artikel 68 van de Grondwet draagt het bevel over de krijgsmacht aan de Koning op, maar artikel 80, volgens hetwelk de Koning moet zweren 's Lands onafhankelijkheid te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren, wijst uit dat de beschikking over en de aanwending van de krijgsmacht aan de uitvoerende macht is opgedragen, zoals Esmein zegt : "pour assurer l'ordre et la tranquillité au dedans, la sécurité et la défense au dehors". Esmein voegt daar nog aan toe : "C'est la raison primitive et sa fonction la plus ancienne" (geciteerd door Orban, "Droit constitutionnel", Deel II, blz. 265).

Wel is het zo dat het, gelet op de door België aangegane internationale verbintenissen, voor de handhaving van 's Lands onafhankelijkheid en het ongeschonden bewaren van het grondgebied nodig kan zijn ook in het buitenland opdrachten uit te voeren.

.../...

De wetgever heeft bij herhaling zijn instemming verleend met zodanige internationale verbintenissen.

Zo heeft de Koning bij zijn besluit van 9 januari 1951 (Belgisch Staatsblad 11 januari 1951) een gedeelte van de krijgsmacht ter beschikking van de bevelhebber der N.A.V.O.-strijdkrachten in Europa kunnen stellen op grond van de wet van 2 juni 1949 houdende goedkeuring van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend op 4 april 1949 te Washington (Belgisch Staatsblad 1-2 augustus 1949).

Ook de rechtspositie van de Belgische krijgsmacht die gestationeerd is op het grondgebied van de Staten die het Noord-Atlantisch Verdrag hebben ondertekend, is vastgesteld krachtens de instemming die bij de wet van 9 januari 1953 is verleend met de overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten, betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, ondertekend op 19 juni 1951 te Londen (Belgisch Staatsblad, 15 maart 1953).

Als er thans Belgische troepen gestationeerd zijn op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, is het omdat die aanwezigheid toegestaan is door de wet van 16 april 1955 houdende goedkeuring van de akkoorden van Parijs, waarbij België is toegetreden tot de overeenkomst betreffende de aanwezigheid van buitenlandse strijdkrachten op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, gevoegd bij het protocol over het beëindigen van het bezettingsregime. Door die toetreding heeft de Belgische Regering het behoud van de Belgische strijdkrachten in Duitsland bekrachtigd en heeft de Bondsregering bevestigd dat zij met die aanwezigheid van de Belgische strijdkrachten in Duitsland instemt. Dat onze troepen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland

.../...

gestationeerd zijn, volgt dus uit een wederzijds akkoord tussen de Belgische Regering en de Bondsregering.

Als België in 1951 een vrijwilligerskorps naar Korea zendt, dan gebeurt dit ter uitvoering van onze internationale verbintenissen zoals die zijn vastgesteld in het Handvest van de Verenigde Naties, waaromtrent de Belgische wetgever bij de wet van 14 december 1945 (Belgisch Staatsblad, 1 januari 1946) besloten heeft dat het volledige uitwerking zal hebben.

Geheel anders staan de zaken echter wanneer het erom gaat een legereenheid naar een vreemde Staat te zenden ten einde er opdrachten te vervullen die, ver van enig verband te houden met de handhaving van 's Lands onafhankelijkheid en het ongeschonden bewaren van het grondgebied of zelfs met de verdediging van de internationale gemeenschap waartoe België behoort, ingegeven zijn door het belang van die Staat.

Uit al wat hier is opgemerkt volgt, dat artikel 68 van de Grondwet de Koning weliswaar de nodige bevoegdheid verleent om een militaire eenheid tot stand te brengen die tot opdracht zal hebben deel te nemen aan de militaire technische samenwerking met vreemde Staten, maar die aldus tot stand gebrachte eenheid zal slechts mogen worden aangewend ter uitvoering en binnen de grenzen van de daartoe gesloten en door de Wetgevende Kamers goedgekeurde internationale akkoorden.

De in het verslag aan de Koning vermelde "nieuwe overeenkomsten die nog onlangs werden gesloten" met de Democratische Republiek Kongo, kunnen voor het ontwerp geen rechtsgrond opleveren zolang ze de instemming van de Kamers niet hebben verkregen.

*

Daarvan afgezien stelt de Raad van State vast, dat het ontwerp de leden van de militaire eenheid die aan de technische samenwerking met de Democratische Republiek Kongo zal deelnemen, weliswaar principieel onderwerpt aan de wets- en verordeningsbepalingen die voor de andere Belgische militairen gelden, maar toch een aantal uitzonderingen maakt.

Die uitzonderingen zijn niet onbelangrijk, want luidens artikel 5 kunnen de betrokkenen voort in aanmerking komen voor de regeling van de op 21 mei 1964 gecoördineerde wetten betreffende het personeel in Afrika, en volgens de artikelen 6 en 7 vallen zij voort onder alle bepalingen van het koninklijk besluit van 16 augustus 1963 of onder een deel daarvan.

Het lijdt dus geen twijfel dat het ontwerp-besluit niet alleen de wijze van deelneming van de militaire eenheid aan de technische samenwerking regelt, maar tevens de rechten en verplichtingen van de betrokken militairen bepaalt.

Krachtens artikel 118 van de Grondwet is alleen de wetgever bevoegd om de rechten en verplichtingen van de militairen te regelen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : G. VAN BUNNEN,		conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		staatsraad,	voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame :	G. CISELET,	staatsraden,	
Mevrouw :			
Messieurs :	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,	
de Heren :	M. VERSCHELDEN,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint,	greffier.
		adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. H. VLIEBERGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VLIEBERGH, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.