

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 novembre 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "tendant à supprimer la flotte aérienne de la force aérienne", a donné le 25 janvier 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 24e november 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "stekkende tot afschaffing van de luchtvloot bij de luchtmacht", heeft de 25e januari 1983 het volgende advies gegeven :

La proposition de loi sur laquelle le Conseil d'Etat est invité à donner son avis, a pour but, ainsi que son intitulé l'indique d'ailleurs, de "supprimer la flotte aérienne de la force aérienne". L'auteur de la proposition précise, dans les développements de celle-ci, que "la Force aérienne en tant que telle ne doit pas être supprimée" et expose que l'instruction du personnel de cette force pourrait être assurée grâce au matériel et à l'infrastructure acquis par un autre partenaire du traité de l'Atlantique-Nord. L'interdiction d'effectuer des achats destinés à la flotte aérienne de la force aérienne, qui est formulée à l'article 1er de la proposition, doit donc conduire à la disparition progressive de cette flotte, mais laissera subsister cette partie de l'armée qui constitue la force aérienne.

Sans doute la proposition n° 427 (1982-1983), si elle est adoptée, aura-t-elle des conséquences sur l'élaboration des budgets de la défense nationale pour les exercices ultérieurs. Elle a d'ailleurs été déposée à un moment où la discussion du budget de la Défense nationale pour l'année 1982 était en cours.

L'article 1er de la proposition se présente néanmoins comme l'expression d'une règle de droit. Il porte prohibition, de manière générale, sans limitation de durée, de l'achat, par l'Etat, de biens destinés à assurer l'équipement et le fonctionnement d'une flotte aérienne.

.../...

Comprise de cette manière, la proposition de M. le Représentant J. VERNIERS appelle tout d'abord deux observations générales.

I. Une première question est celle de savoir si l'interdiction faite à l'Etat d'effectuer en temps de paix des achats destinés à la flotte aérienne de la Force aérienne est compatible avec les dispositions du traité de l'Atlantique-Nord, signé à Washington le 4 avril 1949 et approuvé par la loi du 2 juin 1949, ainsi qu'avec les engagements qui, sur le plan international, découlent pour la Belgique, de ce même traité.

La réponse à la première partie de la question est simple. Le traité de l'Atlantique-Nord ne comporte pas de dispositions ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne des Parties contractantes. Il ne saurait donc y avoir de conflit entre une règle établie par ce traité et une règle du droit interne belge.

Mais les Etats qui ont conclu le traité de l'Atlantique-Nord, notamment la Belgique, ont ainsi souscrit certains engagements sur le plan international. Ils ont, en particulier, stipulé qu'ils "maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée" (article 3). Il appartient au législateur, éventuellement éclairé à cet effet par le Gouvernement, d'apprécier si, en fait, la suppression de tout achat destiné à la flotte aérienne de la Force aérienne compromet ou non le maintien et l'accroissement de la capacité de la Belgique de résister, seule ou avec ses alliés, à une attaque armée. L'auteur de la proposition évoque lui-même, dans les développements de sa proposition, un accroissement, en quelque sorte compensatoire, qui serait donné à la Force terrestre, ainsi que d'autres mesures qui pourraient être prises "afin de satisfaire de manière durable à nos obligations nationales et internationales".

Du point de vue juridique, la doctrine enseigne que l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord, dont la nature d'"organisation internationale" a parfois été mise en doute (1), "n'a pas de caractère communautaire" et "respecte ... la souveraineté des Etats membres, laquelle se manifeste en principe par le droit de veto" (2). Cette Organisation ne dispose que de pouvoirs limités à l'égard de ses membres, ceci en relation avec "le caractère élastique" ("carattere elastico") des obligations assumées par ceux-ci. Même dans le cas d'une attaque armée contre une ou plusieurs des Parties au traité, l'Organisation est dépourvue du pouvoir de prendre des mesures ayant un effet obligatoire à l'égard de ses membres. La réalisation de la coopération militaire s'effectue par le moyen d'accords conclus directement par les Parties au traité et suppose donc un accord constant entre elles (3). Sans doute, le Commandement suprême allié fait directement des recommandations aux divers gouvernements. Mais l'on considère qu'il n'existe pas d'obstacle juridique ("legal hindrance") à une réduction, par l'une des Parties au traité, de son programme de défense, ni même au retrait de ses forces de leur engagement au sein de l'OTAN (4).

Les organes de l'OTAN agissent par voie de "recommandations". L'article 9 du traité de l'Atlantique-Nord prévoit "un comité de défense qui recommandera les mesures à prendre" pour le

----- .../...

- (1) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Organisations Européennes*, Bruxelles Bruylant, Paris, Sirey, 1966, p. 179, et les références citées; Angelo Piero SERENI, *Diritto Internazionale*, p. 1219 et s., spéc. p. 1225.
- (2) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 171-172.
- (3) A.P. SERENI, *op. cit.*, p. 1222-1223.
- (4) D.W. BOWETT, *The Law of International Institutions*, London, Stevens & Sons, 1963, p. 154-155.

maintien et l'accroissement de la capacité individuelle et collective des membres de résister à une attaque armée, ainsi que pour l'assistance qu'ils se prêteront mutuellement en cas d'attaque armée contre l'un ou plusieurs d'entre eux (1). Mais il est généralement admis en droit international que "la recommandation - qu'elle se suffise à elle-même ou qu'elle apparaisse comme le préalable nécessaire d'une décision ultérieure ... - ne comporte jamais d'effets directement obligatoires, son destinataire étant seulement tenu soit de ne pas en contredire l'effet ..., soit de la soumettre à un examen d'ordre interne pour décider de la suite à lui donner ..." (2). Il en résulte que, sauf un accord particulier qui aurait été conclu entre les membres de l'OTAN sur telle question déterminée, il ne saurait y avoir, pour la Belgique, d'obligation juridique découlant d'une décision prise par l'un des organes de cette Organisation.

Il se déduit de cette analyse de la nature de l'OTAN et de ses règles de fonctionnement, que la Belgique dispose d'un assez large pouvoir d'appréciation pour décider si une proposition de loi telle que la proposition n° 427 est compatible avec ses engagements internationaux découlant du traité du 4 avril 1949.

.../...

- (1) Au cours de la discussion sur le budget de la Défense nationale, en commission de la Chambre, le Ministre a fait état d'une "directive" (ou "directive générale") du "Defence Planning Committee" (Doc. Parl. Ch., 4-IX (1980-1981), n° 2, p. 11). Le terme de "directive" paraît, en l'occurrence, équivaloir à celui, plus courant de "recommandation". Le Ministre a d'ailleurs indiqué que le Gouvernement belge, comme la plupart des gouvernements alliés, considère l'augmentation de 3 p.c. du budget de la défense prévu par cette directive, "comme une orientation, comme un objectif" (ibid.).
- (2) Ch. ROUSSEAU, Droit international public, Paris, Sirey, 1970, t. I, "Introduction et Sources", n° 350, p. 434, citant le professeur BASDEVANT. Voy. aussi M. VIRALLY, "La valeur juridique des recommandations des organisations internationales", Ann. Fr. D. I., 1956, p. 66 à 96, et Jean J. A. SALMON, Droit des gens, polyc., P.U.B., Bruxelles, 1975-1976, t. I, p. 119-120.

II. La deuxième question d'ordre général que fait apparaître l'examen de la proposition soumise à l'avis du Conseil d'Etat, concerne la compatibilité de cette proposition avec la Constitution, particulièrement avec l'article 29, d'une part, avec l'article 68, d'autre part.

L'article 29 de la Constitution attribue au Roi "le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution". De cette disposition, parfois combinée avec l'article 66 concernant le pouvoir du Roi de conférer les grades dans l'armée et de nommer aux emplois d'administration générale, il se déduit que l'organisation de l'armée et des services administratifs de l'Etat est une prérogative du pouvoir exécutif et que celui-ci est compétent pour prendre des dispositions réglementaires en cette matière (1).

La compétence du législateur n'est pourtant pas exclue pour autant, spécialement en ce qui concerne l'organisation de la force publique. P. ERRERA (2) observait déjà que le constituant avait souvent "fait appel à la loi, même en des matières qui relèvent aussi directement de la puissance exécutive". Il visait, notamment, l'article 118 de la Constitution qui confie à la loi le soin de déterminer "le mode de recrutement de l'armée" ainsi que "l'avancement, les droits et les obligations des militaires", et l'article 120 de la Constitution qui prévoit que "l'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi". P. WIGNY (3) se réfère également à l'article 122 de la Constitution concernant la garde civique, pour affirmer que "l'organisation des trois branches de la force publique est de la compétence exclusive du législateur".

.../...

- (1) Voy. Conseil d'Etat, 12 décembre 1957, Deprez, n° 5914; 13 octobre 1961, Crèvecoeur, n° 8851, et 9 juillet 1975, Berckx, n° 17.128.
- (2) Traité de droit public belge, 2ème éd., Paris, Giard et Brière, 1918, § 196, p. 306.
- (3) Droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 715, p. 887.

La proposition n° 427 ne concerne d'ailleurs pas l'organisation de l'armée, au sens étroit que l'on peut donner à cette expression. Elle n'apporte de limitation qu'à la possibilité pour le pouvoir exécutif d'acquérir de nouveaux équipements pour l'une des "forces" qui constituent l'armée belge.

Les Chambres législatives ont assurément le pouvoir de s'opposer à l'achat de certains équipements destinés à l'armée en refusant de voter les crédits nécessaires à leur acquisition. La proposition de M. le Représentant J. VERNIERS aurait d'ailleurs pour effet d'empêcher que, par le système des crédits provisoires, auquel il a été largement fait appel au cours des derniers exercices pour le budget de la Défense nationale notamment, l'achat d'avions pour la Force aérienne puisse avoir lieu sans l'autorisation du Parlement donnée sous forme de vote d'une loi budgétaire.

Il n'est donc pas permis d'affirmer que l'article 29 de la Constitution s'oppose à l'adoption d'une loi interdisant au pouvoir exécutif l'achat de certains biens destinés à l'armée.

L'article 68 de la Constitution dispose notamment que "Le Roi commande les forces de terre et de mer" et qu'il "déclare la guerre". Ce pouvoir de commandement de l'armée peut-il se concilier avec l'interdiction d'acheter certains équipements militaires que le pouvoir exécutif jugerait indispensables pour que l'armée puisse remplir sa mission ?

Le pouvoir de commandement de l'armée s'exerce à l'égard des hommes, officiers, sous-officiers et soldats qui constituent l'armée. Sans doute emporte-t-il la compétence du Roi de prendre, dans le respect de toutes les règles de droit (en matière de marchés publics, par exemple), toutes les mesures nécessaires pour que l'armée soit équipée de manière à pouvoir remplir sa mission. Il n'exclut pas pour autant le pouvoir du législateur d'établir des dispositions à caractère général limitant la compétence du pouvoir exécutif en cette matière.

La proposition soumise à l'examen du Conseil d'Etat n'est donc pas davantage contraire à l'article 68 de la Constitution.

Sans doute les décisions importantes en matière d'achat de biens destinés à l'armée relèvent-elles du pouvoir de commander l'armée. Le professeur W. Ganshof van der Meersch (1) cite parmi les actes qui appartiennent au commandant en chef de l'armée : "utiliser certaines armes ou certains procédés de combat" ainsi que "défendre l'usage de procédés contraires au droit des gens ou laisser l'armée recourir à de tels procédés". Il ne faut pourtant pas en déduire que le législateur ne peut prendre de dispositions générales pour interdire le recours à certaines armes. Par exemple, la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques a pu être approuvée par la loi du 10 juillet 1978 sans violer l'article 68 de la Constitution.

Il va de soi que si le législateur devait décider de priver l'armée de tout moyen adéquat de remplir sa mission, les dispositions qu'il prendrait dans ce but ne seraient plus conciliables avec l'article 68 de la Constitution car elles le videraient de son contenu. Mais la proposition n° 427 n'a pas cette portée.

+

+ +

Pour le surplus, la proposition soumise au Conseil d'Etat n'appelle qu'une observation concernant l'article 2, alinéa 2. Cette disposition prévoit que "les crédits libérés" par l'interdiction des achats destinés à la flotte aérienne de la force aérienne,

.../...

(1) "Le commandement de l'armée et le droit constitutionnel belge", Revue de l'Université de Bruxelles, 1948-1949, p. 256-321, ici p. 261-262.

"seront affectés en partie à des économies et en partie aux dépenses de fonctionnement et de personnel de la force terrestre".

Pareille disposition, qui semble autoriser par avance des annulations et des transferts de crédits, dans des proportions qui ne sont d'ailleurs pas précisées, est contraire à la fois aux principes de l'annualité et de l'universalité des budgets de dépenses. Elle est contraire à l'article 116 de la Constitution, qui interdit les transferts, et elle rendrait impossible ou illusoire le contrôle de la Cour des comptes voulu par ce même article de la Constitution.

C'est, en réalité, au moment de l'élaboration des budgets que l'interdiction d'achats destinés à la flotte aérienne de la force aérienne devrait produire ses effets : si la proposition 427 devenait loi, il serait incohérent que le budget de la Défense nationale contienne un article relatif à des achats pour la flotte aérienne de la force aérienne. Il ne saura donc être question de "libérer des crédits", ni de leur donner une affectation nouvelle.

Het wetsvoorstel waarover de Raad van State om advies wordt gevraagd beoogt, zoals trouwens uit het opschrift blijkt, "de afschaffing van de luchtvloot bij de luchtmacht". De indiener van het wetsvoorstel verklaart in de toelichting dat "de Luchtmacht als zodanig niet (moet) worden afgeschaft" en voegt eraan toe dat de opleiding van het personeel van de Luchtmacht kan geschieden met het materieel en de infrastructuur waarover een andere partner van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie beschikt. Het in artikel 1 van het wetsvoorstel geformuleerde verbod om voor de luchtvloot van de Luchtmacht aankopen te verrichten, moet dus noodzakelijkerwijze leiden tot de geleidelijke verdwijning van die vloot, maar zal dat deel van het leger dat de luchtmacht vormt, laten voortbestaan.

Indien het voorstel nr 427 (1982-1983) wordt aangenomen, zal het ongetwijfeld gevolgen hebben voor het opmaken van de begrotingen van Landsverdediging voor de latere dienstjaren. Het is trouwens ten tijde van de bespreking van de begroting van Landsverdediging voor 1982 ingediend.

Artikel 1 van het voorstel dient zich niettemin aan als een rechtsregel. Het houdt voor de Staat algemeen verbod in, zonder tijdsbeperving, om goederen voor de uitrusting en de werking van een luchtvloot aan te kopen.

Zo opgevat, geeft het voorstel van Volksvertegenwoordiger J. VERNIERS in de eerste plaats aanleiding tot twee algemene opmerkingen.

I. Een eerste vraag is of het aan de Staat opgelegde verbod om in vreedstijd voor de luchtvloot van de luchtmacht aankopen te doen, verenigbaar is met de bepalingen van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te

.../...

Washington op 4 april 1949 en goedgekeurd bij de wet van 2 juni 1949, alsook met de verbintenissen die voor België op internationaal gebied uit datzelfde Verdrag voortvloeien.

Het antwoord op het eerste gedeelte van de vraag is eenvoudig. Het Noord-Atlantisch Verdrag bevat geen bepalingen die rechtstreekse gevolgen hebben in de interne rechtsorde van de Verdragsluitende Partijen. Er kan dus geen conflict bestaan tussen een door dat Verdrag gestelde regel en een regel van het Belgisch interne recht.

De staten die het Noord-Atlantisch Verdrag gesloten hebben, waaronder België, hebben echter zodoende een aantal verbintenissen op internationaal gebied aangegaan. Zij hebben in het bijzonder bedongen dat zij "haar individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan (zullen) handhaven en ontwikkelen" (artikel 3). Het is zaak van de wetgever, eventueel te dien einde door de Regering voorgelicht, om uit te maken of het afzien van iedere aankoop voor de luchtvloot van de Luchtmacht in feite al dan niet een gevaar inhoudt voor het handhaven en ontwikkelen van het vermogen van België om alleen of met zijn bondgenoten een gewapende aanval te weerstaan. De indiener van het wetsvoorstel stelt zelf in de toelichting bij zijn voorstel, om zo te zeggen ter compensatie, de uitbouw van de Landmacht aan de orde, alsook andere maatregelen die genomen zouden kunnen worden "om aan onze nationale en internationale verplichtingen blijvend te voldoen".

Wat de juridische kant van de zaak betreft, uit de rechtsleer blijkt dat de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, wier hoedanigheid van "internationale organisatie" soms in twijfel is getrokken (1) "niet van communautaire

.../...

(1) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Organisations Européennes", Brussel Bruylant, Parijs, Sirey, 1966, blz. 179 en de aangehaalde verwijzingen; Angelo Piero SERENI, "Diritto Internazionale", blz. 1219 en volgende, inz. blz. 1225.

aard is" en "de soevereiniteit van de Lid-Staten, "die in beginsel door het vetorecht tot uiting komt, ontziet" (1). De Organisatie heeft ten aanzien van haar leden slechts een beperkte bevoegdheid wegens "het elastische" ("carattere elastico") van de verplichtingen welke die leden op zich nemen. Zelfs in geval van een gewapende aanval tegen een of meer van de Partijen bij het Verdrag, is de Organisatie niet bevoegd om maatregelen te nemen die ten aanzien van haar leden bindend zijn. Het tot stand brengen van de militaire samenwerking geschiedt door middel van overeenkomsten die rechtstreeks door de Partijen bij het Verdrag worden gesloten en veronderstelt dat er een vaste afspraak onder hen bestaat (2). Het geallieerde Oppercommando verstrekt weliswaar rechtstreeks aanbevelingen aan de diverse regeringen maar men neemt aan dat er geen juridisch bezwaar ("legal hindrance") tegen is dat een van de Partijen bij het Verdrag haar defensieprogramma inkrimpt of zelfs haar troepen uit de NAVO terugtrekt (3).

De NAVO-organen handelen bij wege van "aanbevelingen". Artikel 9 van het Noord-Atlantisch Verdrag voorziet in een "defensiecomité", hetwelk maatregelen zal aanbevelen voor de handhaving en de ontwikkeling van het individuele en collectieve vermogen van de leden om een gewapende aanval te weerstaan, alsook met het oog op de onderlinge bijstand die

.../...

(1) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, op. cit. blz. 171-172.

(2) A.P. SERENI, op. cit. blz. 1222-1223.

(3) D.W. BOWETT, "The Law of International Institutions", Londen, Stevens & Sons, 1963, blz. 154-155.

zij elkaar zullen verlenen in geval van een gewapende aanval tegen een of meer van hen (1). In het internationaal recht wordt echter algemeen aangenomen dat "de aanbeveling, - ongeacht of zij op zichzelf staat dan wel het noodzakelijke vereiste tot een latere beslissing blijkt te zijn ... - nooit direct bindend is, daar degene voor wie zij bestemd is er slechts toe gehouden is hetzij de werking ervan niet tegen te spreken ... hetzij ze aan een intern onderzoek te onderwerpen om te beslissen over het gevolg dat eraan zal worden gegeven ..." (2). Daaruit volgt dat er behalve als er onder de NAVO-leden over een bepaalde kwestie een bijzondere overeenkomst mocht zijn gesloten, voor België geen juridische verplichting kan zijn, volgend uit een beslissing van een van de organen van die Organisatie.

Uit deze ontleding van de aard van de NAVO en van haar werkwijze valt af te leiden dat België over een vrij ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om te beslissen of een wetsvoorstel als het voorstel nr 437 overeen te brengen is met zijn internationale verbintenissen zoals die volgen uit het Verdrag van 4 april 1949.

.../...

- (1) De Minister heeft tijdens de bespreking van de begroting van Landsverdediging in de Commissie van de Kamer gewag gemaakt van een "richtlijn" (of "algemene richtlijn") van het "Defence Planning Committee". (Gedr. St. Kamer, 4-IX (1980-1981), nr 2, blz. 11). De term "richtlijn" blijkt in het onderhavige geval gelijk te zijn aan de meer gangbare term "aanbeveling". De Minister heeft overigens te kennen gegeven dat de Belgische Regering, zoals de meeste regeringen van de geallieerden, de door die richtlijn voorgeschreven aangroei van de defensiebegroting met 3 procent als een "leidraad, een objectief beschouwt" (ibid.).
- (2) Ch. ROUSSEAU. "Droit international public", Parijs, Sirey, 1970, Deel I, "Introduction et Sources", nr 350, blz. 434, met cit. Professor BASDEVANT. Zie ook M. VIRALLY, "La valeur juridique des recommandations des organisations internationales", Ann. Fr. D. I. 1956, blz. 66 tot 96, en Jean J.A. SALMON, "Droit des gens", polyc, P.U.B. Brussel 1975-1976, deel I, blz. 119-120.

II. De tweede algemene vraag die rijst naar aanleiding van het onderzoek van het voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorstel, is of dat voorstel verenigbaar is met de Grondwet, inzonderheid met artikel 29 enerzijds, met artikel 68 anderzijds.

Artikel 29 van de Grondwet verleent de Koning "de uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld". Uit die bepaling, die soms wordt samengelezen met artikel 66 betreffende de bevoegdheid van de Koning om de graden in het leger te verlenen en de ambtenaren bij het algemeen bestuur te benoemen, volgt dat de organisatie van het leger en van het rijksbestuur een prerogatief is van de uitvoerende macht die bevoegd is om in die aangelegenheid verordeningbepalingen uit te vaardigen (1).

Hiermede is echter niet gezegd dat de bevoegdheid van de wetgever, bepaaldelijk wat betreft de organisatie van de gewapende macht uitgesloten zou zijn. P. ERRERA (2) heeft er reeds op geattendeerd dat de grondwetgever vaak "een beroep op de wet had gedaan, zelfs in aangelegenheden die ook zo direct onder de uitvoerende macht ressorteren". Hij doelde onder meer op artikel 118 van de Grondwet dat het aan de wet overlaat te bepalen "op welke wijze het leger wordt aangeworven" alsook "de bevordering, de rechten en de verplichtingen van de militairen" te regelen en op artikel 120 van de Grondwet hetwelk bepaalt : "de inrichting en de bevoegdheid van de rijkswacht worden door een wet geregeld". P. WIGNY (3) verwijst eveneens naar artikel 122 van de Grondwet aangaande de inrichting van een burgerwacht om te verklaren dat "de inrichting van de drie takken van de gewapende macht uitsluitend tot de bevoegdheid van de wetgever behoort".

.../...

(1) Vgl. Raad van State, 12 december 1957, Deprez, nr 5914; 13 oktober 1961, Crèvecoeur, nr 8851 en 9 juli 1975, Berckx, nr 17.128.

(2) "Traité de droit public belge", 2e ed., Parijs, Giard et Brière, 1918, § 196, blz. 306.

(3) "Droit constitutionnel", Brussel, Bruylant, 1952, nr 715, blz. 887.

Het wetsvoorstel nr 427 heeft trouwens geen betrekking op de inrichting van het leger, in de enge zin die men aan die uitdrukking kan geven. Het legt slechts een beperking op de mogelijkheid voor de uitvoerende macht om voor een van de "machten" die het Belgisch leger vormen nieuwe uitrusting aan te schaffen.

De Wetgevende Kamers kunnen zich stellig verzetten tegen de aankoop van een bepaalde uitrusting voor het leger door te weigeren de kredieten die voor de aanschaf ervan nodig zijn, goed te keuren. Met het voorstel van Volksvertegenwoordiger J. VERNIERS zou trouwens worden verhinderd dat via het stelsel van de voorlopige kredieten, waarvan in de loop van de jongste dienstjaren voor de begroting van Landsverdediging ruimschoots gebruik is gemaakt, voor de Luchtmacht vliegtuigen kunnen worden aangebracht zonder dat het Parlement zijn toestemming heeft gegeven door het aannemen van een begrotingswet.

Er kan dus niet worden beweerd dat artikel 29 van de Grondwet de goedkeuring in de weg staat van een wet waarbij de uitvoerende macht verbod wordt opgelegd om sommige voor het leger bestemde goederen aan te kopen.

Artikel 68 van de Grondwet bepaalt onder meer "de Koning voert het bevel over land- en zeemacht" en "verklaart de oorlog". Is die bevoegdheid tot bevelvoering over het leger overeen te brengen met het verbod tot het aankopen van bepaalde militaire uitrustingen die door de uitvoerende macht onmisbaar zouden worden geacht opdat het leger zijn taak kan volbrengen ?

De bevoegdheid tot bevelvoering over het leger wordt uitgeoefend ten opzichte van de manschappen, officieren, onderofficieren en soldaten die het leger vormen. Daarin is weliswaar de bevoegdheid van de Koning begrepen om, met inacht-

neming van alle rechtsregels (bij voorbeeld op het gebied van overheidsopdrachten), alle maatregelen te nemen die nodig zijn opdat het leger zo toegerust is dat het zijn taak kan volbrengen. Zij sluit echter de bevoegdheid van de wetgever niet uit om algemene bepalingen uit te vaardigen die beperkingen leggen op de bevoegdheid welke de uitvoerende macht in dezen bezit.

Het aan de Raad van State voorgelegde voorstel is dus evenmin strijdig met artikel 68 van de Grondwet.

De belangrijke beslissingen inzake de aankoop van voor het leger bestemde goederen behoren ongetwijfeld tot de bevoegdheid om het bevel over het leger te voeren. Professor W. Ganshof van der Meersch (1) noemt als handelingen die bij de opperbevelhebber van het leger berusten : "utiliser certaines armes ou certains procédés de combat" alsook "défendre l'usage de procédés contraires au droit des gens ou laisser l'armée recourir à de tels procédés". Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de wetgever geen algemene bepalingen mag uitvaardigen om het aanwenden van sommige wapens te verbieden. Zo bij voorbeeld is het mogelijk geweest het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische wapens bij de wet van 10 juli 1978 goed te keuren zonder dat artikel 68 van de Grondwet werd geschonden.

Het spreekt vanzelf dat als de wetgever zou beslissen aan het leger ieder middel te ontnemen dat voor het volbrengen van zijn taak dienstig is, de voorzieningen die hij daartoe zou treffen niet meer overeen te brengen zouden zijn met artikel 68 van de Grondwet daar zij dat artikel geheel zouden uithollen. Het voorstel nr 427 heeft die strekking echter niet.

+

+

+

.../...

(1) "Le commandement de l'armée et le droit constitutionnel belge", Revue de l'Université de Bruxelles, 1948-1949, blz. 256-321, in casu blz. 261-262.

Voor het overige behoeft het aan de Raad van State voorgelegde voorstel slechts een opmerking aangaande artikel 2, tweede lid. Daarin wordt bepaald dat "de vrijgekomen fondsen (vrijgekomen door het verbod aankopen te verrichten voor de luchtvloot van de Luchtmacht) eensdeels voor besparingen (dienen) en anderzijds voor de werkings- en personeelskosten van de Landmacht".

Een zodanige bepaling, die annulering en overschrijving van kredieten bij voorbaat mogelijk lijkt te maken in een trouwens niet nader bepaalde mate, is strijdig én met het beginsel van de eenjarigheid én met het beginsel van de algemeenheid van de begrotingen van uitgaven. Zij is strijdig met artikel 116 van de Grondwet dat overschrijving verbiedt en zij zou de door datzelfde Grondwetsartikel gewilde controle van het Rekenhof onmogelijk maken of haar alle betekenis ontnemen.

In werkelijkheid is het bij het opmaken van de begrotingen dat het verbod van aankoop ten behoeve van de luchtvloot van de Luchtmacht uitwerking zou moeten hebben : als het voorstel 427 wet mocht worden, zou het niet consistent zijn dat de begroting van Landsverdediging een artikel in verband met aankopen voor de luchtvloot van de Luchtmacht zou bevatten. Het gaat dus niet aan "kredieten te laten vrijkomen" of ze een nieuwe bestemming te geven.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

P. KNAEPEN,
A. VANWELKENHUYZEN

R. PIRSON,

C. DESCHAMPS,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. KNAEPEN.

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. KNAEPEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.