

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1985-1986

6 FEVRIER 1986

Proposition de loi relative à l'exercice de certains pouvoirs en cas de tension internationale grave**(Déposée par M. Close et consorts)**

DEVELOPPEMENTS

Il a été constaté de longue date que dans l'état actuel de notre législation, le processus de préparation du pays à un conflit éventuel présente un grave hiatus dans l'hypothèse d'une tension internationale croissante.

En effet, dans ce contexte, le risque existe de voir les préparatifs militaires s'engager et se poursuivre par degrés, sans que parallèlement le dispositif de défense civile puisse être mis sur pied.

L'objet de la présente proposition de loi est de rencontrer cette préoccupation et de combler une lacune grave de notre droit public en ce qui concerne les pouvoirs de l'exécutif au cours d'une période de crise internationale qui pourrait précéder un conflit impliquant la Belgique.

L'arrêté-loi du 11 octobre 1916 ne fait aucune référence à une période de tension croissante précédant une guerre qui, sans rendre immédiatement nécessaire la mobilisation générale, n'en imposerait pas moins l'application de mesures civiles d'urgence, parallèle au déploiement progressif du dispositif militaire.

En effet, le législateur extraordinaire de 1916 n'avait plus à s'en préoccuper car il était placé devant un conflit d'ores et déjà ouvert.

R. A 13447**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1985-1986

6 FEBRUARI 1986

Voorstel van wet betreffende de uitoefening van bepaalde bevoegdheden in geval van ernstige internationale spanningen**(Ingediend door de heer Close c.s.)**

TOELICHTING

Al lang wordt vastgesteld dat in de tegenwoordige stand van onze wetgeving een grote leemte bestaat in de voorbereiding van ons land op een eventueel conflict in geval van stijgende internationale spanningen.

In dit verband bestaat inderdaad het risico dat militaire voorbereidselen worden getroffen en gradueel worden uitgewerkt zonder dat, parallel daarmee, het systeem van civiele bescherming kan worden opgezet.

Het voorgelegde wetsvoorstel bedoelt hieraan tegemoet te komen en te voorzien in een ernstige leemte van ons publiek recht inzake de bevoegdheden van de Uitvoerende Macht in een periode van internationale crisis die zou kunnen voorafgaan aan een conflict waarbij ook België betrokken wordt.

Het wetsbesluit van 11 oktober 1916 zegt niets over een aan een oorlog voorafgaande periode van stijgende spanning die weliswaar niet onmiddellijk een algemene mobilisatie noodzakelijk maakt, maar niettemin dringende civiele maatregelen zou vorderen, parallel met de voortschrijdende ont-plooiing van het militaire apparaat.

De buitengewone wetgever van 1916 had namelijk geen reden om zich daarover zorgen te maken, aangezien hij voor een reeds begonnen conflict stond.

R. A 13447

Mais les événements de la crise annonciatrice de la guerre de 1939-1945 trouvèrent notre législation aussi peu adaptée à la préparation de la défense de la Nation dans le domaine civil, que pouvaient l'être les lois de la Belgique de 1914. Le Gouvernement belge en fut conscient et par le biais du vote de la loi budgétaire de la Défense nationale se rapportant aux exercices 1934 à 1937, obtint pour le Roi des pouvoirs qui devaient trouver leur consécration dans la loi du 16 juin 1937 attribuant au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation de la Nation et la protection de la population en cas de guerre.

Ce travail législatif considérable en matière de préparation civile à un conflit éventuel se caractérisait cependant par une conception trop exclusivement centrée sur la phase des opérations militaires du conflit et réservait le déclenchement du dispositif au jour fixé pour la mobilisation de l'armée qui, juridiquement, ouvre le temps de guerre.

L'exécutif restait donc tributaire pour la mise en œuvre effective des pouvoirs qui lui étaient attribués en matière de préparation civile à la guerre, des dispositions de l'article 58 de la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre II du Code de procédure pénale militaire et, en conséquence, ne pouvait passer de la préparation à la réalisation de la défense civile, qu'en décrétant la mobilisation de l'armée.

En effet, cet article 58 dispose que « le temps de guerre commence au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée ».

Le manque de souplesse de notre législation se manifesta le 26 août 1939, lorsque le Roi déclara la mobilisation de l'armée, motivant son arrêté au premier chef par « la nécessité de mettre en vigueur certaines dispositions législatives et réglementaires, dont l'application est subordonnée à la déclaration préalable de la mobilisation de l'armée ».

Ce précédent historique montre que notre législation gagnerait à accorder au Roi et à ses ministres réunis en conseil la liberté d'appréciation de l'opportunité du déclenchement de mesures de défense civile indépendamment de la décision de mobiliser l'armée.

Celle-ci, qui ne doit procéder que de considérations d'ordre militaire, est par nature d'un tel retentissement politique et diplomatique qu'il peut y avoir intérêt à la retarder.

Mais dans ce cas et dans l'état actuel de la législation nous ne serions plus en mesure d'assurer nos obligations internationales dans le cadre d'un renforcement des forces alliées affectées à la défense de l'Europe.

On voit donc le dilemme devant lequel l'exécutif se trouve confronté en pareille occurrence :

Bij de crisistoestand die de oorlog van 1939-1945 aankondigde, was onze wetgeving echter even weinig aangepast aan de eisen van de civiele verdediging van de Natie als de Belgische wetten van vóór 1914 dat waren. De Belgische Regering was zich daarvan bewust en verkreeg door de goedkeuring van de begroting van Landsverdediging voor de jaren 1934 tot en met 1937 voor de Koning bevoegdheden die hun bekrachtiging vonden in de wet van 16 juni 1937 die aan de Koning de bevoegdheid gaf de nodige maatregelen te nemen om de mobilisatie van de Natie en de bescherming van de bevolking in geval van oorlog te verzekeren.

Dit belangrijk wetgevend werk op het stuk van de civiele voorbereiding op een mogelijk conflict was nochtans gekenmerkt door een visie die al te exclusief toegespitst was op de fase van de militaire operaties van het conflict en die het in werking zetten van het apparaat deed samenvallen met de dag waarop het leger gemobiliseerd zou worden en die, juridisch gezien, de oorlogstijd inluidt.

Voor de werkelijke uitoefening van de bevoegdheden die haar inzake de civiele voorbereiding op een conflict waren toegekend, diende de Uitvoerende Macht dus rekening te houden met de bepalingen van artikel 58 van de wet van 15 juni 1899 inhoudende titel II van het Wetboek van strafrechtspleging voor het leger en kon zij slechts van de voorbereiding tot de realisatie van de burgerbescherming overgaan door de mobilisatie van het leger af te kondigen.

Artikel 58 bepaalt immers dat « de oorlogstijd aanvangt op de dag, bij koninklijk besluit bepaald voor het mobiel maken van het leger ».

Het gebrek aan soepelheid van onze wetgeving zou blijken op 26 augustus 1939, toen de Koning de mobilisatie van het leger afkondigde en zijn besluit in eerste instantie motiveerde met « de noodzakelijkheid zekere wettelijke en reglementaire bepalingen in werking te stellen, waarvan de toepassing wordt onderworpen aan de voorafgaande afkondiging van de mobilisatie van het leger ».

Dit historisch precedent toont aan dat onze wetgeving erbij zou winnen wanneer aan de Koning en aan zijn in rade vergaderde ministers de mogelijkheid gegeven wordt vrijelijk te oordelen over de wenselijkheid om tot de uitvoering van burgerlijke beschermingsmaatregelen over te gaan, los van het besluit om het leger te mobiliseren.

Dit besluit, dat alleen mag uitgaan van militaire overwegingen, heeft uit de aard der zaak een zodanige politieke en diplomatieke weerklank dat men er belang bij kan hebben het uit te stellen.

Maar in dat geval zouden wij, in de tegenwoordige stand van de wetgeving, niet meer bij machte zijn te voldoen aan onze internationale verplichtingen in het raam van de versterking van de geallieerde strijdkrachten voor de verdediging van Europa.

Men ziet dus het dilemma waarvoor de Uitvoerende Macht in een dergelijke situatie komt te staan :

— ou bien nous exécutons nos obligations envers nos alliés, en temps de crise, et pour ce faire, la mobilisation générale doit être décrétée, ce qui nous place dans une situation paradoxale au sein de l'Alliance, totalement étrangère à la philosophie d'un système de contrôle des crises qui prévoit la progressivité des mesures d'alerte et des stades d'exécution échelonnés dans le temps;

— ou bien, nous nous refusons à combler les lacunes de la législation et nous sommes incapables, faute d'instrument législatif adéquat, de contribuer à l'effort de nos alliés, avec les conséquences incalculables qui pourraient en résulter.

D'ailleurs, le Comité ministériel de Défense, le 16 octobre 1950, était amené à déplorer l'inadaptation de nos lois aux nécessités d'une situation tendue du temps de paix imposant l'application de mesures civiles d'urgence.

Les départements consultés soulignèrent à l'unanimité la nécessité d'une mise en application avancée dans le temps des dispositions de la loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre modifiée par l'arrêté-loi du 15 mai 1940.

Par identité de motifs, il en est de même pour les dispositions de la loi du 5 mars 1935 et de l'arrêté ministériel du 17 mars 1936 concernant les citoyens appelés par engagement volontaire ou par réquisition à assurer le fonctionnement des services publics en temps de guerre.

Se trouve également visée la loi du 5 mars 1935 concernant l'exécution des contrats différés dont les phases de démarrage et de rendement ne sauraient attendre, en certains domaines, la mobilisation générale de l'armée.

Pour sa part, le Ministère de la Santé publique et de la Famille avait rappelé l'opportunité d'obtenir à temps l'assimilation de la Croix-Rouge de Belgique à un service public (arrêté ministériel du 17 mars 1936 et arrêté ministériel du 22 novembre 1951).

La proposition de loi rencontre les besoins ainsi exprimés et, sous le contrôle du Parlement, permet au Roi et à ses ministres de passer graduellement à la mise en œuvre des mesures civiles qu'impose une situation de tension internationale croissante. Elle harmonise par le fait même notre législation aux nécessités modernes de la défense civile telle qu'elle résulte des données de l'histoire, de l'évolution technologique et de notre adhésion au Traité de l'Alliance de l'Atlantique nord signé à Washington le 4 avril 1949 et approuvé par la loi du 2 juin 1949.

R. CLOSE.

*
* *

— ofwel komen wij onze verplichtingen tegenover onze bondgenoten in geval van crisis na en, om dat te doen, moet de algemene mobilisatie worden afgekondigd, wat ons binnen het bondgenootschap in een paradoxale toestand plaatst, die volkomen vreemd is aan de geest van een systeem van crisisbeheersing dat voorziet in trapsgewijs toenemende alarmmaatregelen en achtereenvolgende uitvoeringsstadia;

— ofwel weigeren wij de leemte in onze wetgeving aan te vullen en zijn wij bij gebrek aan een passend wetgevings-instrument, niet in staat om een bijdrage te leveren aan de inspanning van onze bondgenoten, met de onberekenbare gevolgen die daaraan verbonden kunnen zijn.

Het Ministerieel Defensiecomité heeft overigens op 16 oktober 1950 betreurd dat onze wetten niet aangepast waren aan de eisen van een gespannen toestand in vreedstijd die de uitvoering van dringende maatregelen van burgerbescherming noodzakelijk maken.

De geraadpleegde departementen onderstreepten eenparig de noodzaak om de bepalingen van de wet van 5 maart 1935 in verband met de plichten der ambtenaren in oorlogstijd, gewijzigd door het wetsbesluit van 15 mei 1940, reeds in een vroeg stadium te doen toepassen.

Hetzelfde geldt, om dezelfde redenen, voor de bepalingen van de wet van 5 maart 1935 en van het ministerieel besluit van 17 maart 1936 met betrekking tot de burgers die, bij vrijwillige dienstneming of bij vordering, in oorlogstijd in de werking van de openbare diensten moeten voorzien.

Eveneens bedoeld is hier de wet van 5 maart 1935 betreffende de uitvoering der uitgestelde contracten waarvan de start- en de produktiefasen in bepaalde gevallen niet op de algemene mobilisatie van het leger kunnen wachten.

Het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin heeft van zijn kant herinnerd aan de wenselijkheid om tijdig het Rode Kruis van België met een openbare dienst te kunnen gelijkstellen (ministerieel besluit van 17 maart 1936 en ministerieel besluit van 22 november 1951).

Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan de hierboven beschreven behoeften door aan de Koning en aan zijn Ministers, onder de controle van het Parlement, de bevoegdheid te verlenen om trapsgewijs over te gaan tot de uitvoering van de civiele maatregelen die door een toestand van stijgende internationale spanning noodzakelijk worden gemaakt. Daardoor wordt onze wetgeving meteen in overeenstemming gebracht met de moderne eisen van de burgerbescherming, zoals die volgen uit de geschiedenis, de technologische ontwikkeling en onze toetreding tot de Noordatlantische Verdragsorganisatie, getekend te Washington op 4 april 1949 en goedgekeurd door de wet van 2 juni 1949.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE

En vue de préserver la sécurité extérieure du pays et d'assurer l'accomplissement des obligations résultant des traités garantissant cette sécurité, le Roi est habilité, en cas de tension internationale grave, à prendre les mesures que requiert une telle situation et sans devoir ordonner la mobilisation de l'armée, rendre applicables les dispositions légales et/ou réglementaires prévues pour le temps de guerre dont la mise en œuvre est indispensable.

Ces arrêtés ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte aux droits garantis par la Constitution.

Ils sont motivés, délibérés en conseil des ministres et portés immédiatement à la connaissance des Chambres.

R. CLOSE.
M. FRIEDERICH.
J. VANDENHAUTE.
J. GILLET.
J. DESMARETS.

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL

Ten einde de externe veiligheid van ons land te vrijwaren en de nakoming te verzekeren van de verplichtingen voortvloeiend uit de verdragen die deze veiligheid waarborgen, wordt de Koning gemachtigd om, in geval van ernstige internationale spanning, de maatregelen te nemen die een dergelijke toestand vereist en, zonder de mobilisatie van het leger te moeten gelasten, de wetten en/of verordeningen voor de oorlogstijd te doen toepassen, waarvan de uitvoering volstrekt noodzakelijk is.

Deze besluiten mogen niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan grondwettelijk gewaarborgde rechten.

Zij worden met redenen omkleed, door de in rade vergaderde ministers genomen en onmiddellijk ter kennis van het Parlement gebracht.