

## TITEL VI. DE GEWAPENDE MACHT

## Le commandement de l'armée et la notion d'état de guerre

Christian BEHRENDT

*Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la KU Leuven**Assesseur au Conseil d'État**Professeur à l'École Royale Militaire*

*La contribution s'intéresse aux notions de commandement de l'armée et d'état de guerre, telles qu'elles figurent dans le texte de la Constitution, aux art. 167 et 157. Dans ce contexte, l'impossibilité en droit constitutionnel belge, de décréter un état d'urgence est également évoquée, de même que le sont les prérogatives qui sont, en matière de défense, réservées au pouvoir législatif.*

1. Lorsqu'on entreprend de rédiger une contribution pour le professeur Jan Velaers, la probabilité est grande que, dans la recherche des sources doctrinales disponibles sur le sujet que l'on entend d'aborder, un nom se détache : ...précisément celui de Jan Velaers. Les sujets auxquels sa prolifique et féconde plume a dédié des contributions sont en effet à ce point nombreux qu'il est assurément plus difficile de trouver des sujets sur lesquels il n'a pas (encore) écrit que ceux qu'il a déjà traités – on finit même par se demander s'il en existe encore ! Le principe est assurément que, selon toute probabilité, sur un sujet relatif à une question juridique qui a trait à la Constitution belge, une étude du professeur Velaers existe.

À cet égard, il n'y a d'ailleurs pas que les très nombreux articles : il y a aussi – et peut-être avant tout – son *magnum opus*, fruit d'une maturation de longue date, le remarquable *Artikelsgewijze commentaar van de Grondwet* en trois tomes<sup>1</sup>, qui s'est immédiatement imposé comme un incontournable du droit constitutionnel de notre pays.

À côté des études juridiques, il y a aussi celles du domaine historique : le dédicataire de ces lignes ne nous tiendra pas rigueur de nous borner à en mettre en exergue deux, à savoir les monographies densément documentées, consacrées respectivement à Albert I<sup>er</sup><sup>2</sup> et Léopold III<sup>3</sup>.

\* \* \*

2. Nous nous proposons de consacrer la présente contribution au commandement de l'armée et à la notion d'état de guerre. Nous noterons d'emblée que sur ce sujet également, comme sur tant d'autres, le professeur Velaers a déjà publié<sup>4</sup> et a aussi abordé les ses aspects historiques dans les ouvrages que nous venons de mentionner, consacrés à Albert I<sup>er</sup> et Léopold III. Mais il reste bien entendu toujours des choses à dire et nous formons l'espoir que les lignes qui suivent pourront dès lors l'intéresser.

1 Jan VELAERS, *De Grondwet, Een artikelsgewijze commentaar*, 3 volumes, Bruges, Die Keure, 2019, 651 pages (volume I), 824 pages (volume II) et 779 pages (volume III).

2 VELAERS, Jan, *Albert I, Koning in tijden van oorlog en crisis*, Tielt, Lannoo, 2009, 1192 pages.

3 Jan VELAERS et Herman VAN GOETHEM, *Leopold III – De Koning, het Land, de Oorlog*, 3e édition, Tielt, Lannoo, 2001, 1152 pages.

4 Il s'agit d'une contribution de 2005 : Jan VELAERS, « De Grondwet en de krijgsmacht », in Alexander DE BECKER et al., *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 63-135.

3. Aux termes de l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution, le Roi commande les forces armées, constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités<sup>5</sup>. C'est également lui qui confère les grades dans l'armée (article 107, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution).

L'ancien article 68 de la Constitution, dont les cinq premiers paragraphes ont été repris dans le nouvel article 167, lors de la coordination de la Constitution en 1994, a fait l'objet d'une révision une année auparavant, à l'occasion de la Quatrième réforme de l'État<sup>6</sup>. Les principales modifications qui ont alors été apportées à cette disposition ont trait au démembrement de la compétence internationale entre autorité fédérale et entités fédérées<sup>7</sup>. L'alinéa relatif au commandement de l'armée par le Roi a cependant été réécrit à cette occasion. Au lieu de porter, comme c'était le cas jusqu'en 1993, que

« [l]e Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce »,

la Constitution porte aujourd'hui, en son article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, que

« [l]e Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités ».

En sa qualité de commandant en chef des forces armées belges, le Roi porte le grade le plus élevé dans la hiérarchie militaire, à savoir, aujourd'hui, celui de général (quatre étoiles) ou d'amiral<sup>8</sup>.

#### *I. La distinction historique, abandonnée en 1949, entre commandement en temps de guerre et en temps de paix*

4. Jadis, jusqu'en 1949, on distinguait le commandement de l'armée en temps de guerre de celui en temps de paix : en temps de paix, le commandement était soumis à l'exigence du contreseing ministériel, mais cette formalité n'existait pas en temps de guerre, où le Roi exerçait le commandement personnellement, sans contreseing.

Cette coutume constitutionnelle a été inaugurée en 1831, lorsque Léopold I<sup>er</sup> avait pris le commandement de l'armée du jeune Royaume de Belgique lors de l'invasion de celui-ci par les troupes hollandaises<sup>9</sup>. Elle fut appliquée par la suite à trois reprises : en 1870, lors de la guerre franco-prussienne, en 1914-1918 et en 1939-1940, lors des deux Guerres mondiales. Suivant l'exemple montré par Léopold I<sup>er</sup>, la direction des opérations militaires s'exerçait alors sans

5 Sur cette disposition constitutionnelle, outre l'étude mentionnée à la note précédente, voy. aussi Pierre D'ARGENT, « Le Roi commande les forces armées », *R.B.D.L.*, 1994, pp. 210-232, MARINX VAN DAMME, « De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten. Een inleidende situering », in Alexander DE BECKER *et al.*, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 9-25, Luc DE VOS, « De Grondwet en de inzet van strijdkrachten buiten de landsgrenzen », in *même ouvrage*, pp. 27-62, et Nicolas LAGASSE, « Le commandement des forces armées. principe et mise en oeuvre », in Valéry DE SAEDELEER, Nicolas LAGASSE et Emmanuel VANDENBOSSCHE (éds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense - Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Bruges, Die Keure - La Charte, 2017, pp. 13-51, et Rob GERITS, *Statut des militaires*, Bruxelles, Larcier, 2019, 229 pages.

6 Révision constitutionnelle du 5 mai 1993, *Moniteur belge*, 8 mai.

7 Sur ce point, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Charte, 2021, n° 756.

8 Article 77 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées (*Moniteur belge*, 10 avril). L'un des ces grades peut également être conféré par le Roi, par voie de commission, au chef de sa Maison militaire, au chef de la Défense (*Chief of Defence*, en abrégé CHOD), ou pour l'exercice de fonctions dans les organismes internationaux ou dans les formations militaires interalliées (article 75, § 2, de la même loi). Avant cette réforme, le Roi était revêtu du grade de lieutenant-général (trois étoiles) ou de vice-amiral.

9 Il s'agit là de la *Campagne des Dix jours*. Nous y reviendrons *infra*, n° 10.

contreseing ministériel, de manière à ce que le Roi ait les coudées franches sur le théâtre des opérations.

Le principe du commandement royal de l'armée sans contreseing, quoique quasi unanimement admis par les auteurs tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, fut mis en question, sous le règne d'Albert, par le Premier ministre<sup>10</sup> Charles de Broqueville, par ailleurs ministre de la Guerre, qui fit envoyer une note rédigée par l'un de ses collaborateurs en ce sens au Roi en avril 1918. Ce dernier, fort de sa popularité parmi les soldats et dans l'opinion publique, récus vigoureusement ce point de vue<sup>11</sup>. L'affaire en resta là<sup>12</sup>.

Si le commandement personnel de l'armée par le Roi Chevalier fut très favorablement accueilli par l'opinion publique au sortir de la Première Guerre mondiale, il en va différemment de celui exercé par son successeur, Léopold III, en mai 1940. Au cours de la campagne des dix-huit jours, les options militaires fondamentales arrêtées par le monarque et ses proches conseillers ne concordent pas avec la volonté du gouvernement dirigé par Hubert Pierlot. La mésentente entre Léopold III et ses ministres est consommée lorsque le premier refuse de suivre les seconds en France pour poursuivre la lutte, estimant qu'il était de son devoir de rester sur le territoire national au côté de ses soldats. De plus, les communications entre le souverain et le gouvernement au sujet des options stratégiques prises sont marquées du sceau de la méfiance, Léopold III prenant des initiatives personnelles sans les faire connaître aux membres de son gouvernement : la mise à l'écart par le Roi de plusieurs membres du gouvernement, dont le Premier ministre et le ministre de la Défense nationale, le général Denis, lors d'une conférence stratégique tenue le 21 mai 1940 à Ypres avec plusieurs généraux alliés en constitue une illustration patente<sup>13</sup>.

Quant aux rapports entre Léopold III et son gouvernement, on lira sur ces questions aussi avec grand profit les écrits de Pierlot publiés dans *Le Soir* de 1947<sup>14</sup>.

5. Le commandement personnel de l'armée par Léopold III en mai 1940 a fait beaucoup de tort à la fonction royale. Neuf années plus tard, une commission « chargée d'émettre un avis motivé sur les principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux », s'est penchée sur les conditions de son exercice. Cette commission est appelée communément « commission Soenens », d'après le nom de son président, Léopold Soenens, qui était à l'époque Premier président de la Cour de cassation.

La commission Soenens a observé que, même dans le domaine militaire, les actes du Roi n'échappent pas aux principes constitutionnels et doivent toujours être couverts par la responsabilité d'un ministre<sup>15</sup>. Après avoir souligné que « la pratique ne saurait fournir d'argument juridique valable, si elle va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Constitution », la commission a relevé deux objections majeures au commandement personnel du Roi. Tout d'abord,

10 C'est par commodité de langage que nous employons ici l'expression 'Premier ministre', car elle n'est formellement employée qu'à partir de 1918 ; avant, on disait 'Chef de cabinet'. Or, de nos jours, le titre 'Chef de cabinet' désigne une fonction très différente.

11 Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, pp. 98-99.

12 Jean STENGERS, *Léopold III et le gouvernement - Les deux politiques belges de 1940*, 2e édition, Bruxelles, Racine, 2002, pp. 23-24.

13 Sur cet événement, voy. not. Jan VELAERS et Heriman VAN GOETHEM, *Leopold III - De Koning, het Land, de Oorlog*, 3e édition, Tielt, Lannoo, 2001, pp. 209-212, Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 103, et Thierry GROSBOIS, *Pierlot 1930-1950*, Bruxelles, Racine, 2007, pp. 125-126.

14 Hubert PIERLOT, « Pages d'histoire », *Le Soir*, 5-19 juillet 1947, disponible à l'adresse : <http://hdl.handle.net/2268/202255>. L'incident dit de la 'conférence d'Ypres' est évoqué dans l'article paru le 12 juillet, intitulé « La Conférence d'Ypres »).

15 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, p. 7597.

« [L]a pratique du commandement personnel de l'armée aboutit en fait à donner le pouvoir effectif à des conseillers irresponsables du Roi. En cas de revers ou de défaite, cette pratique peut se révéler dangereuse, car le Roi, perdra, en fait, le bénéfice de l'inviolabilité, et pourra se trouver ainsi personnellement exposé aux critiques, voire aux attaques de l'opinion publique. »<sup>16</sup>

En tout état de cause, la subordination de l'armée belge au commandement intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) rend désormais le commandement personnel du souverain factuellement impossible. Comme le remarque la commission,

« [e]n cas de guerre, le Chef de l'État, qui a le devoir de veiller au respect des intérêts de la Belgique dans le concert interallié et à la défense du territoire national, ne saurait descendre au rang de chef technique d'une partie de l'activité de guerre du pays, celle que constituent les opérations proprement militaires. Il ne convient pas, d'autre part, qu'il puisse être subordonné, fût-ce dans sa fonction de commandant des armées, à un chef de guerre étranger. »<sup>17</sup>

C'est pour ces raisons que la commission Soenens dans son rapport du 27 juillet 1949, conclut par cette formule célèbre – rédigée dans un style certes policé, mais dénué de toute ambiguïté :

« il est souhaitable qu'à l'avenir le Roi n'exerce plus personnellement ce commandement »<sup>18</sup>.

Aussi, quelques jours plus tard seulement, le Roi Léopold III, depuis sa résidence en Suisse, assent à cette conclusion : avant même que le rapport de la Commission ne paraisse au *Moniteur*, il déclare dans un message du 4 août se rallier à sa vision des choses<sup>19</sup>.

Le Roi ne dispose donc plus, depuis le mois d'août 1949, de la possibilité de commander personnellement l'armée en temps de guerre<sup>20</sup>.

L'un des exposés les plus brillants contre la thèse du commandement personnel du chef de l'État peut être trouvé sous l'éminente plume de Walter Ganshof van der Meersch. Dans une étude qu'il consacra à la question – étude qui est rédigée avant la publication du rapport de la Commission Soenens (elle date du 31 janvier 1949) mais qui n'est publiée qu'après la diffusion de celui-ci en été de cette année – Ganshof conclut d'une manière nette (cette netteté apparaît avec d'autant plus de relief si l'on tient compte du fait qu'en 1949, la consultation populaire sur le retour de Léopold III sur le trône n'avait pas encore eu lieu) :

« Deux réflexions essentielles se dégagent du simple exposé de l'évolution que, sous l'influence de ces facteurs nouveaux, subit la guerre. (...) Exigeant nécessairement l'utilisation de tous les moyens de production et la coordination de l'activité de la plupart des organes du secteur public comme du secteur privé (...) les opérations de guerre sont devenues essentiellement une activité de haute politique qui ne sauraient se concevoir en dehors de la responsabilité ministérielle. D'autre part, la Belgique étant englobée dans un vaste système régulateur et coordinateur de l'action de guerre dont le commandement interallié est nécessairement confié aux chefs militaires de grandes puissances, le caractère éminent de la fonction de chef de l'État s'op-

16 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, p. 7597.

17 Rapport de la Commission Soenens, du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, pp. 7597-7598.

18 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, p. 7598.

19 Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 96, note 4.

20 Voy. notamment Jean Stengers : « La conclusion de la Commission au sujet du commandement personnel de l'armée est, en tout cas, très ferme (...). Léopold III, en 1949, se rallia expressément à cette manière de voir. Le commandement de l'armée par le Roi avait vécu » (Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 96).

pose à ce que, comme commandant des forces de terre et mer, il soit soumis à un général étranger, quel que soient la valeur, l'autorité et les mérites de celui-ci.

Les deux facteurs nouveaux que le cours des événements et l'évolution de la technique de guerre ont ajoutés aux éléments du problème qui s'est douloureusement posé pour la Belgique en 1940, se joignent ainsi aux raisons qui militent contre la thèse du commandement de l'armée s'exerçant en dehors de la responsabilité ministérielle et du commandement des opérations par le Roi en personne.

Ces événements mettent en lumière la nécessité de revenir nettement et clairement à la règle constitutionnelle stricte.

L'expérience a révélé, une fois de plus, que les problèmes s'abordent de front et se résolvent dans la clarté. Une équivoque qui a pesé si lourdement sur le pays ne saurait se prolonger. »<sup>21</sup>

## II. La distinction, valable depuis 1949, entre commandement éminent et commandement effectif

6. Depuis 1949 et la disparition d'un pouvoir personnel, sans contreseing ministériel, de commandement de l'armée dans les mains du Roi, il est par ailleurs nécessaire de faire une autre distinction : il s'agit de celle entre les notions de *commandement éminent* (*eminente bevelvoering*) et de *commandement effectif* (*effectieve bevelvoering*)<sup>22</sup>.

### 1. Le commandement éminent

7. Par *commandement éminent* on entend le commandement « qui est lié à la qualité de Chef d'État »<sup>23</sup> ; il s'exerce « aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre (...) sous le contreseing ministériel »<sup>24</sup>, donc sous la responsabilité du gouvernement.

8. Quant à l'étendue matérielle du commandement éminent, la Constitution est brève – mais très claire –, en portant à l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, que le Roi « constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités ».

Autrement dit, et dans le langage de nos jours, le commandement éminent recouvre la décision politique d'*engager* les troupes, et de *mettre un terme* à leur engagement. Dans ce contexte, il convient avant tout de penser à l'envoi de troupes belges à l'étranger dans le cadre de missions de maintien ou de rétablissement de la paix, décidées au niveau international (Nations-Unies, OTAN, Union européenne) et auxquelles la Belgique participe en tant que partenaire international réputé pour ses positions pacifistes et son sens du dialogue et du compromis. D'ailleurs, il mérite d'être relevé que ces envois de troupes belges à l'étranger ne s'inscrivent pas nécessairement dans une optique de combat (les forces armées belges comptent en leurs rangs des médecins, des unités spécialisées en matière de génie, de télécommunications, etc.).

9. Au titre du commandement éminent, le Roi (agissant avec contreseing) est également compétent, pour procéder à une déclaration qui est autrement plus grave pour le pays que l'envoi de troupes belges à l'étranger dans le cadre de missions internationales ; fort heureusement,

21 Walter GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le commandement de l'armée et la responsabilité ministérielle en droit constitutionnel belge », *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1948-1949, pp. 256-321, ici pp. 320-321.

22 Sur cette distinction, voy. le Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, ici p. 7595, Pierre D'ARGENT, « Le Roi commande les Forces armées », *R.B.D.I.*, 1994, 211-232, ici p. 212, et Nicolas LAGASSE, « Le commandement des forces armées : principe et mise en oeuvre », in : Valéry DE SAEDELEER, Nicolas LAGASSE et Emmanuel VANDENBOSSCHE (éds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense – Acutele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Bruges, die Keure – La Chartre, 2017, pp. 13-51, spéc. pp. 15-18.

23 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, ici p. 7595.

24 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, ici p. 7595.

cette prérogative n'a plus dû être exercée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : il s'agit du pouvoir de constater, pour ce qui est de la Belgique elle-même, *l'état de guerre*.

9.1. Concrètement, le constat de l'état de guerre prend la forme d'un *arrêté royal mobilisant l'armée* ; autrement dit, mobilisation de l'armée et constatation de l'état de guerre sont synonymes<sup>25</sup>. Le pays se trouve alors en *temps de guerre*.

L'arrêté qui constate l'état de guerre et place ainsi le pays en temps de guerre ne doit pas être délibéré en Conseil des ministres : l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution ne l'exige pas et il n'existe aucun principe général du droit qui subordonnerait, dans le silence des textes, la validité d'actes gouvernementaux à une délibération préalable au sein du Conseil des ministres<sup>26</sup>. On comprend aussi fort bien qu'une telle délibération, devant des impératifs de célérité dans lesquels chaque instant est susceptible de compter, pourrait s'avérer hautement problématique – comment en effet convoquer, le cas échéant dans l'heure, un Conseil des ministres si les ministres se trouvent en déplacement aux quatre coins du pays ou à l'étranger, que les communications sont perturbées ou interrompues et que tout retard à prendre la décision pourrait exposer le pays à un péril grave ? En revanche, l'exigence du *contreseing d'au moins un ministre* est absolue. Si le ministre de la Défense est indisponible ou ne peut fournir ce contreseing à temps, celui-ci peut être fourni par un autre ministre : la lettre de la Constitution n'impose pas le contreseing d'un ministre déterminé.

Le temps de guerre est nécessairement constaté pour le pays entier<sup>27</sup> ; la Belgique est placée en temps de guerre ou ne l'est pas (il n'est donc pas possible de placer seulement une partie du territoire national en temps de guerre).

Il faut encore préciser qu'en 1994, le législateur a créé, dans le droit statutaire des militaires, une nouvelle catégorie spécifique de disponibilité, dénommée la 'période de guerre'<sup>28</sup>. Il convient de ne pas se méprendre sur la terminologie : la « période de guerre » a sa signification propre et ne se confond pas avec le *temps* de guerre au sens du droit constitutionnel. Le but du législateur, en créant dans le droit militaire, la notion de 'période de guerre', a été de pouvoir placer les soldats dans une capacité de disponibilité et de réactivité sans pour cela déclarer formellement l'état de guerre au sens de l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution. Autrement dit, la période de guerre peut être déclenchée sans que la Belgique se trouve en temps de guerre. Dans les travaux préparatoires de cette loi de 1994, il a à cet égard été affirmé ce qui suit :

« *La période de guerre (...)*

*Cette période concerne l'ensemble des forces armées.*

*Son début et sa fin sont fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. La nécessité de proclamer une période guerre est dictée par l'existence d'un conflit international, qui impliquerait notre participation, entre autres en vertu de traités internationaux.*

25 Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 'relatif à l'état de guerre et à l'état de siège', *Moniteur belge*, 15-21 octobre, p. 567, et Karel CALLEBAUT, « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, pp. 279-287, ici pp. 280-281. Voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1948-49, n° 76, p. 2.

26 Cass. (ch. réun.), 10 avril 1987, *Happart c. Broers et consorts*, *Pas.*, I, p. 950 ; *Arr. Cass.*, 1986-1987, p. 1043 (la version publiée dans les *Arr. Cass.* contient aussi les conclusions conformes Jacques Velu, alors avocat général). Voy. aussi Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Chartre, 2021, n° 463.

27 Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 'relatif à l'état de guerre et à l'état de siège', *Moniteur belge*, 15-21 octobre, p. 567, et Karel CALLEBAUT, « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, pp. 279-287, ici p. 281.

28 Loi du 20 mai 1994 relative aux périodes et aux positions des militaires du cadre de réserve, ainsi qu'à la mise en oeuvre et à la mise en condition des Forces armées, *Moniteur belge*, 21 juin.

*Il est important d'attirer l'attention sur le fait que cette notion ne correspond pas nécessairement à la notion [constitutionnelle] de 'temps de guerre' dans le sens de la période entre le moment où les forces armées sont mobilisées et le moment où elles sont démobilisées.*

*La notion de 'période de guerre' laisse plus de souplesse, étant donné que pour l'applicabilité de certaines dispositions aux militaires, le lien trop rigide de mobilisation et démobilisation disparaît.»<sup>29</sup>*

On peut encore signaler que si le Roi venait à placer le pays en *temps* de guerre, en adoptant l'arrêté royal visé à l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution, tous les militaires des Forces armées belges seraient bien entendu nécessairement aussi placés, par l'effet même de cette décision, en *période* de guerre ; autrement dit, s'il peut se concevoir que les Forces armées belges soient placées en *période* de guerre alors que, constitutionnellement, le pays n'est pas placé en *temps* de guerre (et formellement laissé en temps de paix), on ne peut concevoir que le pays soit placé en *temps* de guerre sans que ses mêmes militaires se trouvent nécessairement placés en *période* de guerre également.

La décision de placer les Forces armées belges en *période* de guerre est prise par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres<sup>30</sup>. À ce jour, une telle décision n'a, depuis la création de cette notion en 1994, jamais été prise. On notera que l'exigence d'une délibération collégiale en Conseil des ministres n'existe cependant que si le pays demeure par ailleurs placé en temps de paix (et n'est donc pas placé en *temps* de guerre) : car et comme nous l'avons dit plus haut, le fait de placer le pays en temps de guerre, par un arrêté royal au sens de l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution, ne nécessite pas une délibération collégiale du Conseil des ministres et place nécessairement ses militaires en *période* de guerre aussi.

Dans l'histoire de la Belgique, celle-ci a été placée à quatre reprises en temps de guerre au sens de l'article 167 la Constitution :

- en août 1831, lors de la Campagne des dix jours, face aux troupes néerlandaises<sup>31</sup>,
- en 1870-1871, par précaution, lors de la guerre franco-prussienne (finalement aucun combat n'eut lieu)<sup>32</sup>,
- lors de la Première Guerre mondiale<sup>33</sup>, et

<sup>29</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1993-94, n° 927/1, pp. 2-3.

<sup>30</sup> Ainsi que le prévoit l'article 186 de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du personnel militaire' (*Moniteur belge*, 10 avril) :

« Art. 186 Le militaire se trouve en *période* de guerre, en période de crise ou en période de paix.

La *période* de guerre est, pour l'ensemble des forces armées, la période qui, en cas de conflit international, débute et prend fin aux moments fixés par le Roi *par arrêté délibéré en Conseil des ministres*.

La période de crise est, pour l'ensemble des Forces armées, la période qui, en cas de crise nationale ou internationale importante, débute et prend fin aux moments fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Hors cette période, l'armée se trouve en période de paix. »

<sup>31</sup> Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, pp. 93-94. Sur la campagne des dix jours, voy. ci-après, n° 10.

<sup>32</sup> Jean STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, 3e édition, Bruxelles, Racine, 2008, p. 95. L'arrêté qui, en 1870, constate l'état de guerre n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur* ; quant, d'autre part, à l'arrêté qui remet l'armée sur le pied de paix (c'est-à-dire qui met fin à l'état de guerre), il a été pris le 3 mars 1871, *Moniteur belge*, 4 mars.

<sup>33</sup> L'état de guerre a été constaté par arrêté royal du 31 juillet 1914 (*Moniteur belge*, 2 août) et a été levé par arrêté royal du 2 juillet 1919, prenant effet au 30 septembre 1919 (*Moniteur belge*, 13 juillet).



- lors de la Seconde Guerre mondiale. L'état de guerre a été constaté le 26 août 1939, sous le gouvernement de Hubert Pierlot, et il y a été mis fin dix ans plus tard, le 15 juin 1949, pendant la Régence, sous le gouvernement de Paul-Henri Spaak<sup>34</sup>.

Depuis le 15 juin 1949, le Royaume se trouve placé en état de paix sans discontinuité.

9.2. Lorsque l'état de guerre est constaté, le pays tombe sous l'empire de plusieurs dispositions spécifiques, parmi lesquelles il convient en premier lieu de mentionner les suivantes :

- conformément à l'article 157, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les juridictions militaires – placées en état de veille en temps de paix – sont réactivées ; de la sorte deviennent applicables les dispositions de la loi du 10 avril 2003 'régulant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre'<sup>35</sup> et celles de la loi, portant la même date, 'régulant la procédure devant les juridictions militaires et adaptant diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires en temps de paix'<sup>36</sup> ;
- *en matière répressive, lorsqu'il s'agit de juger une personne de nationalité étrangère qui s'est réfugiée sur le territoire belge, le procès sera de la compétence exclusive des tribunaux militaires*, même si les poursuites concernent une infraction aux lois pénales belges ordinaires<sup>37</sup> ;
- les dispositions des Titres I et III de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 'relatif à l'état de guerre et à l'état de siège'<sup>38</sup> deviennent applicables ; parmi celles-ci on signalera notamment que les cours d'assises perdent leur compétence en matière de délits politiques et de presse au bénéfice des tribunaux correctionnels<sup>39</sup> ;
- devient également applicable la loi du 10 mai 1940 'relative aux délégations de pouvoirs en temps de guerre'<sup>40</sup>,
- la loi du 5 mars 1935 'concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre'<sup>41</sup>,
- loi du 16 mai 2001 portant statut des militaires du cadre de réserve des forces armées<sup>42</sup>,
- et conformément au Titre II de l'arrêté-loi prémentionné du 11 octobre 1916, le Roi dispose de la possibilité de décréter par arrêté royal l'état de siège, régime qui est encore plus intrusif dans les libertés individuelles que l'état de guerre<sup>43</sup>. D'ailleurs, l'état de

34 Sur ces arrêtés et la raison pour laquelle on a attendu 1949 pour lever l'état de guerre, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Chartre, 2021, nos 416.3 et 416.34.

35 *Moniteur belge*, 7 mai. Voy. spécialement les Titres II « De l'organisation des juridictions militaires en temps de guerre » et III « De la compétence des juridictions militaires ».

36 *Idem*.

37 Article 74 de la loi du 10 avril 2003 'régulant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre', et *Doc. parl.*, Chambre, session ordinaire, 2002-2003, n° 2108/001, p. 11, et p. 105 (avis du Conseil d'État relatif à l'article 108 de l'avant-projet de loi [avis 32.900/2 du 24 juin 2002]).

38 *Moniteur belge*, 15-21 octobre. On notera que cet arrêté-loi fait l'objet d'un Rapport au Roi particulièrement bien rédigé qui est publié au *Moniteur belge* à la même date ; on ne peut toutefois méconnaître que ce texte a été rédigé il y a plus d'un siècle, dans un monde aux capacités technologiques fondamentalement différentes (et aux capacités militaires de destruction bien moins grandes que de nos jours).

39 Article 11, alinéa 2, de cet arrêté-loi, et Cass., 4 mars 1940, *Pas.*, 1946, I, p. 493, concl. conf. Raoul HAYOIT DE TERMICOURT.

40 *Moniteur belge*, 11 mai. L'article 5 de cette loi a fait l'objet d'un arrêté-loi interprétatif du 1er mai 1944 (*Moniteur belge en exil*, 1er septembre).

41 *Moniteur belge*, 15 mars.

42 *Moniteur belge*, 29 juin.

43 Sur la réglementation relative à l'état de siège, voy. not. Karel CALLEBAUT, « De staat van oorlog en de staat van beleg », *T.B.P.*, 1959, pp. 279-287, ici pp. 285-286.



siège ne peut être décrété que si l'état de guerre a été constaté préalablement. L'état de siège peut être décrété pour tout ou partie du territoire national (ceci contrairement à l'état de guerre, qui concerne nécessairement l'intégralité du Royaume) ; il fait aussi l'objet de plusieurs dispositions dans les deux lois précitées du 10 avril 2003. Ainsi, pendant l'état de siège, il existe la possibilité de créer des *tribunaux militaires en campagne extraordinaires*<sup>44</sup>. La dernière fois dans l'histoire nationale que l'état de siège fut décrété fut le 10 mai 1940, lors de l'invasion du territoire national par les troupes hitlériennes<sup>45</sup> ; il fut levé le 25 janvier 1946<sup>46</sup>.

- On peut aussi relever que la *perspective sérieuse* d'une guerre – donc bien *avant* que l'état de guerre ne soit formellement constaté – permet au Roi de prendre des mesures sur la base de la loi, toujours en vigueur, du 16 juin 1937<sup>47</sup>. En effet, aux termes de l'article 1er, alinéa 1er, de cette loi le  
« Roi peut, par des arrêtés délibérés en conseil des ministres, prendre, *même en temps de paix*, toutes mesures en vue d'assurer, (...) en Belgique (...) la mobilisation de la nation et la protection de la population en cas de guerre ».

10. Il est important de signaler que *les prérogatives du commandement éminent ne sont, en droit constitutionnel belge, soumises à aucun vote du Parlement. Ni l'envoi de troupes belges à l'étranger, ni leur retrait, ni même la constatation de l'état de guerre en Belgique ou la cessation de celui-ci ne requièrent l'aval des Chambres législatives*, et ceci ni avant la prise de décision (au titre d'une autorisation parlementaire préalable) ni postérieurement à celle-ci (au titre d'une ratification parlementaire ultérieure)<sup>48</sup>.

Cet état du droit constitutionnel s'explique par la crainte que les constituants de 1830-1831 avaient pour la survie de leur tout jeune pays ; il estimaient que des exigences de ce type étaient susceptibles de gravement compromettre la capacité de défense du pays. Lorsque l'ennemi est aux portes du pays et que chaque heure compte, se demandaient-ils, peut-on se permettre le luxe d'envoyer des convocations pour une séance parlementaire et obliger l'armée à attendre jusqu'à ce que celle-ci se soit tenue et ait autorisé, par un vote, l'intervention en question ? Ce questionnement était d'ailleurs tout sauf théorique car en 1830-1831, les Pays-Bas n'avaient pas encore reconnu l'indépendance de l'État belge et tentaient de récupérer militairement les provinces perdues (provinces qui, en droit néerlandais, faisaient toujours partie des Pays-Bas) : dès octobre 1830, leurs troupes entreprirent de bombarder Anvers avec des boulets rouges, et en août de l'année suivante, elle lancèrent la *Campagne des dix jours* (*Tiendaaagse veldtocht*, du 2 au 12 août 1831). Léopold I<sup>er</sup>, à peine monté sur le trône, se voyait donc confronté à une attaque militaire des Pays-Bas et à une tentative d'invasion du territoire national. Il faut être clair : l'objectif des troupes néerlandaises était de rayer la Belgique de la carte et d'y rétablir la souveraineté néerlandaise. Léopold, dans les tous premiers jours de son règne, mobilisa donc

44 Voy. not. les articles 3, 8 16 et 17 de la du 10 avril 2003 réglant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre.

45 Arrêté royal du 10 mai 1940 déclarant l'état de siège, *Moniteur belge*, 11 mai. – Voy. aussi Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Charte, 2021, n° 416.4.

46 Arrêté du Régent du 12 décembre 1945 levant l'état de siège, *Moniteur belge*, 25 janvier 1945. – Voy. aussi Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Charte, 2021, n° 416.31.

47 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, *Moniteur belge*, 8 juillet.

48 Sur ce point, voy. not. Marnix VAN DAMME, « De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten. Een inleidende situering », in Alexander DE BECKER et al., *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 9-25, Luc DE VOS, « De Grondwet en de inzet van strijdkrachten buiten de landsgrenzen », in *même ouvrage*, pp. 27-62, et Jan VELAERS, « De Grondwet en de krijgsmacht », in *même ouvrage*, pp. 63-135, et Nicolas LAGASSE, « Le commandement des forces armées : principe et mise en oeuvre », in Valéry DE SAEDELEER, Nicolas LAGASSE et Emmanuel VANDENBOSSCHE (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense – Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Bruges, die Keure – la Charte, 2017, pp. 13-51.49

immédiatement l'armée, par simple arrêté royal, et prit personnellement part aux combats. On connaît la suite : les avancées néerlandaises furent importantes, et la défaite belge ne fut évitée qu'avec le concours des troupes françaises, qui avaient accepté de venir en aide à leur si fragile voisin septentrional (l'acception de la France d'intervenir s'explique par sa volonté de rejouer un rôle de premier plan, 15 ans après la défaite de Waterloo, et d'aggrandir à nouveau sa sphère d'influence vers le nord). La bataille finale de la Campagne des dix jours se joua le 12 août 1831 près de Louvain ; elle conduisit à un cessez-le-feu et au retrait des troupes néerlandaises<sup>49</sup>.

11. Si le Parlement ne doit pas donner son *approbation* au déploiement des troupes, il a en revanche le droit – garanti par la Constitution – d'être *informé* de toute opération militaire. L'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>e</sup> phrase, de la Constitution impose ainsi au Roi d'en

« donne[r] connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. »

De plus amples développements sur cette obligation peuvent être trouvés ailleurs<sup>50</sup>.

## 2. Le commandement effectif

12. À côté du commandement éminent, il y a d'autre part le *commandement effectif*. Celui-ci « implique les pouvoirs de décision personnelle qui sont le propre du général en Chef. »<sup>51</sup> Un auteur récent schématise d'une manière pertinente comme suit :

« Si le commandement éminent vise la décision toute politique d'engager les militaires, en ce compris de recourir à l'usage de la force, le commandement effectif vise, quant à lui, 'les décisions de caractère proprement militaire prises pour l'exécuter'. Cette seconde dimension du commandement implique la conception, la planification et la direction des opérations militaires sur le terrain ainsi que le pouvoir d'adresser des ordres aux troupes en temps de paix comme en temps de guerre et de maintenir la discipline. »<sup>52</sup>

49 La Campagne des Dix jours est largement tombée dans l'oubli de l'histoire nationale alors que son issue fut fondamentale pour la survie du nouvel État belge : si les troupes néerlandaises l'avaient remportée, la Belgique aurait, moins d'un an après sa déclaration d'indépendance, tout simplement cessé d'exister et aurait de nouveau été incorporée aux Pays-Bas. On sait en effet que ceux-ci n'avaient pas reconnu l'indépendance belge en 1830 et continuaient à considérer qu'il s'agissait de provinces en proie à des soulèvements et dans lesquelles il convenait de rétablir le régime néerlandais. L'arrivée des troupes françaises, alliées de l'armée belge, a empêché ce scénario et a de la sorte permis au jeune État belge de continuer d'exister au delà de l'été 1831 (en 1839, les Pays-Bas se résoudront finalement à reconnaître leur voisin du Sud). – Sur la Campagne des dix jours, et les manœuvres diplomatiques qui l'ont précédée et suivie, voy. avant tout Els WITTE, « L'Europe reconnaît la Belgique », in Els WITTE, Éliane GUBIN, Jean-Pierre NANDRIN et Gita DENECKERE, *Nouvelle Histoire de Belgique, Volume 1 : 1830-1905*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2005, pp. 69-80 ; sur le déroulement militaire précis de la Campagne, voy. l'ouvrage ancien d'André MARTINET, *Léopold Ier et l'intervention française en 1831*, Bruxelles, Schepens, 1905, 313 pages.

50 Voy. not. Pierre D'ARGENT, « Le Roi commande les Forces armées », *R.B.D.I.*, 1994, 211-232, spéc. pp. 225-227 ; Jan VELAERS, « De Grondwet en de krijgsmacht », in Alexander DE BECKER *et al.*, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 63-135, spéc. pp. 114-115 ; Emmanuel VANDENBOSSCHE, « Het inzetten van strijdkrachten en de voorafgaande parlementaire toestemming », *même ouvrage*, pp. 175-206 ; Nicolas LAGASSE, « Le commandement des forces armées : principe et mise en oeuvre », in Valéry DE SAEDELEER, Nicolas LAGASSE et Emmanuel VANDENBOSSCHE (éds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense – Zaccutele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Die Keure – La Charte, Bruges, 2017, pp. 13-51, spéc. pp. 42-49 ; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100 – 16/2°, pp. 10 et s. (rapport fait au nom de la Commission).

51 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, ici p. 7595.

52 Nicolas LAGASSE, « Le commandement des forces armées : principe et mise en oeuvre », in Valéry DE SAEDELEER, Nicolas LAGASSE et Emmanuel VANDENBOSSCHE (éds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense – Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot defensie*, Bruges, Die Keure – La Charte, 2017, pp. 13-51, ici pp. 17-18.

12.1. Les prérogatives du commandement effectif sont exercées, sous la reponsabilité du ministre de la Défense (MOD), par la chaîne de commandement militaire, avec à sa tête le *Chief of Defence* (CHOD), autrefois appelé Chef d'État-major général (voy. aussi ci-après, n° 15). Formellement, le CHOD commande au nom du Roi<sup>53</sup>, couvert par la responsabilité du ministre de la Défense. La technicité et la rapidité des décisions à prendre, à toute heure du jour et de la nuit, le cas échéant à propos de troupes basées à des milliers de kilomètres (missions de maintien de la paix en Afghanistan, en Afrique, etc.), et l'intégration internationale de la quasi-totalité<sup>54</sup> des missions militaires belges à l'étranger<sup>55</sup>, rendent nécessaire une structure de commandement à plusieurs niveaux, avec une capacité de décision sur place : il serait irréaliste de vouloir régir et planifier les opérations des troupes belges en Afghanistan (pour nous limiter à cet exemple) exclusivement depuis Bruxelles.

12.2. Il convient d'autre part de mentionner que les forces armées belges ont été intégrées au commandement de l'OTAN – il s'agit là du fameux 'commandement intégré' en application des articles 3 et 9 du Traité de l'Atlantique Nord. Cette intégration a été réalisée par un minuscule arrêté royal, d'apparence tout à fait anodine, de deux articles, mais qui est central sur le plan de la stratégie militaire : il s'agit de l'arrêté signé par le Prince Royal le 9 janvier 1951, sous le gouvernement de Joseph Pholien, et qui est toujours en vigueur<sup>56</sup>.

### III. L'impossibilité d'introduire un état d'exception en droit belge

13. Dans le cadre de notre exposé sur le commandement de l'armée visée à l'article 167 de la Constitution, on notera aussi qu'il n'existe pas, en droit constitutionnel belge, d'état d'exception ou d'état d'urgence pendant lequel la Constitution, ou certaines de ses dispositions, pourraient être mises de côté. L'article 187 de la Constitution prévoit en effet que

53 Rapport de la Commission Soenens du 27 juillet 1949, *Moniteur belge*, 6 août, ici p. 7595 ; dans le même sens, Pierre D'ARGENT, « Le Roi commande les Forces armées », *R.B.D.I.*, 1994, 211-232, ici p. 219.

54 Nous ne connaissons que deux missions militaires belges à l'étranger qui furent unilatéralement décidées par la seule Belgique, sans mandat international :  
- celle ordonnée en été 1960 par le gouvernement de Gaston Eyskens au Congo, État devenu indépendant depuis quelques jours à peine et doté d'un Premier ministre ouvertement anti-colonial et anti-belge ; l'intervention militaire valut à la Belgique une condamnation nette par le Conseil de sécurité des Nations Unies (résolution 143) et une réprobation internationale – savamment orchestrée depuis Moscou... – d'une rare intensité : aucun des membres occidentaux du Conseil (USA, Royaume-Uni, France) n'usa de son droit de veto pour empêcher l'adoption de la résolution (sur cet épisode, voy. Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, 2e édition, Bruxelles, La Chartre, 2021, n° 425) ; et  
- celle organisée en 1964 par le gouvernement de Théo Lefèvre, de nouveau au Congo, dans les localités de Stanleyville et Paulis (cette intervention, contrairement à celle de 1960, fut considérée *a posteriori* comme légale par les Nations Unies).

Sur ces deux opérations – étonnamment peu traitées dans la doctrine juridique – voy. aussi Luc DE VOS, « De Grondwet en de inzet van strijdkrachten buiten de landsgrenzen », in Alexander DE BECKER et al., *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 27-62, ici pp. 48-51.

55 Pierre D'ARGENT, « Le Roi commande les Forces armées », *R.B.D.I.*, 1994, 211-232, ici p. 221.

56 Arrêté royal du 9 janvier 1951 relatif à l'affectation de forces belges à l'exécution du Traité de l'Atlantique Nord, *Moniteur belge*, 11 janvier. Cet arrêté, à propos duquel il n'existe à notre connaissance pas d'avis du Conseil d'État, porte :

« BAUDOUIN, Prince royal,  
exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi,  
A tous présents et à venir, SALUT.

Vu l'article [167] de la Constitution ;

Vu la loi du 2 juin 1949 portant approbation du Traité de l'Atlantique-Nord, notamment les articles 3 et 9 dudit traité ;

(...),

Nous avons arrêté et arrêtons

Article 1er. Notre Ministre de la Défense Nationale est chargé de désigner les unités des forces armées belges qu'il y a lieu d'affecter à l'exécution des mesures prises sur la recommandation du comité de défense pour l'application du Traité de l'Atlantique Nord.

Art. 2. Le présent arrêté sort ses effets immédiatement. »

« *La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie.* »

Il est donc en principe impossible pour le législateur d'adopter de telles législations d'exception<sup>57</sup>.

L'article 187 de la Constitution s'oppose aussi – en tout cas en temps de paix – à ce que la Belgique invoque, au niveau supranational l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, disposition qui permet aux États signataires de la Convention de prendre, en

« *cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation (...) des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention.* »

Ce « droit de dérogation »<sup>58</sup> n'étant pas prévu en droit constitutionnel interne – l'article 187 de la Constitution s'y opposant – il faut conclure que l'article 15 de la CEDH ne peut, en période de paix<sup>59</sup>, être invoqué : en effet, l'article 53 de la CEDH a pour conséquence de garantir aux citoyens le régime de protection le plus favorable<sup>60</sup>.

#### IV. Les prérogatives réservées au Pouvoir législatif

14. Pour des questions de légitimité démocratique, certaines prérogatives relatives aux forces armées sont expressément réservées par la Constitution au Pouvoir législatif. L'article 182, de la Constitution prévoit ainsi que « [l]e mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi »<sup>61</sup>.

Admis sur examen d'entrée, les *officiers* sont formés au sein de l'École royale militaire (ERM), au cours d'une formation de niveau universitaire de cinq ans. L'ERM, que l'on peut considérer comme la seule institution universitaire fédérale, est établie à Bruxelles, à côté du Cinquantenaire. L'ERM est principalement organisée par deux lois, l'une du 18 mars 1838<sup>62</sup> et l'autre du 16 mars 1994<sup>63</sup>.

57 Pour un bel aperçu des travaux en présence, voy. Geert VAN HAEGENBORGH et Willem VERRIJDT, « De noodtoestand in het Belgische publiekrecht », *Preadviezen van de Vereniging voor de Vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, année 2016, La Haye, Boom, pp. 11-85 ; voy. aussi Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 293-297, et Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution et la problématique de la protection des droits et libertés dans les états d'exception », in Emmanuël VANDENBOSSCHE (éd.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 1-49 ; Jan VELAERS, *De Grondwet, Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 598-611 (« Art. 187 »).

58 Article 15, par. 3, de la C.E.D.H.

59 Nous limitons à dessein notre propos à la période de paix car il ne nous semble pas certain que l'on puisse affirmer, sans nuance, que l'article 187 de la Constitution s'oppose à ce que la Belgique invoque l'article 15 de la CEDH en période de guerre, cette période se situant dans un cadre constitutionnel spécifique (voy. les articles l'article 167, § 1er, alinéa 2, et 157, alinéa 1er, de la Constitution, mentionnés *supra*). En période de guerre, de nombreux droits fondamentaux peuvent en effet connaître des restrictions, même très importantes (voy. not. celles qui peuvent être prises en application des Titres I et III de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 'relatif à l'état de guerre et à l'état de siège', mentionné *supra* au n° 9.2). D'autre part, et au point de vue historique, on peut relever que lorsque l'état de guerre a été proclamé par le passé, ces restrictions n'ont pas, à l'époque, été tenues pour une suspension de la Constitution au sens de 187.

60 C.E. (ass. gén. sect. cont. admn.), arrêt n° 249.314 du 22 décembre 2020, *Parmentier H. et csrts.*, point VII.2. ; C.E., arrêt n° 248.918 du 13 novembre 2020, *Société à responsabilité limitée Mainego*, point VI.2. ; arrêt n° 249.723 du 4 février 2021, *Société à responsabilité limitée Mainego et Maine*, point VI.2. ; C.E. (ass. gén. sect. lég.), avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021, point 8, *Doc. parl.*, Chambre, 55e législature, n° 1951/001, pp. 55, ici p. 60.

61 Sur ce point, voy. notamment Rob GERITS, *Statut des militaires*, Bruxelles, Larcier, 2019, 229 pages.

62 Loi du 18 mars 1838 organique de l'école militaire, *Bull. off.*, année 1838, n° VII.

63 Loi du 16 mars 1994 relative au statut et aux rétributions du personnel enseignant de l'École royale militaire, *Moniteur belge*, 28 avril.

Les *sous-officiers* sont formés à l'École royale des sous-officiers (ERSO ; KSOO en néerlandais), basée à Saint-Trond ; il en existait une aussi à Dinant et à Zedelgem, mais elles furent supprimées il y a quelques années. Depuis lors, tous les sous-officiers du pays, quel que soit leur régime linguistique, sont formés à Saint-Trond.

Les *simples soldats* reçoivent leur instruction dans un *Centre d'instruction de Base et d'Ecolage* (CIBE/CBOS en néerlandais), dont il existe deux, selon le régime linguistique du soldat. Le centre francophone est établi à Arlon (CIBE Sud) et le centre néerlandophone à Bourg-Léopold/Leopoldsburg (CBOS Noord ; *Centrum voor Basisopleiding en Scholing*). Il est prévu que le CIBE Sud déménage dans quelque temps à Marche-en-Famenne.

On notera aussi qu'il existe, spécifiquement pour la Marine, l'Académie royale de la Marine à Anvers, institution bilingue, mais qui ne dispense pas d'enseignement.

La loi, aux termes du même article 182, « règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires »<sup>64</sup>.

L'article 183 de la Constitution révoit, quant à lui, que « [l]e contingent de l'armée est voté annuellement ».

Enfin, l'article 185 requiert l'aval du législateur pour permettre à une troupe étrangère d'occuper ou de traverser le territoire national.

Cette dernière disposition a notamment été exécutée au travers de la loi du 11 avril 1962 'autorisant le passage et le séjour en Belgique de troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord'<sup>65</sup>.

15. Dans ce contexte, il convient également de relever que les forces armées belges se subdivisent en quatre composantes :

- la composante Terre,
- la composante Air,
- la composante Marine (qui est une composante dont la taille est relativement modeste<sup>66</sup>) et
- la composante médicale.

À la tête des forces armées belges se trouve le *Chef de la Défense* (CHOD, pour *Chief of Defence*), dont le siège est établi à Evere, au quartier Reine Élisabeth, à un jet de pierre du quartier général de l'OTAN.

Le CHOD dispose par ailleurs de bureaux supplémentaires au centre de Bruxelles, directement en face de la résidence du Premier ministre, au coin de la rue Ducale et de la rue du Lambert. Le bâtiment qui se trouve à côté de ces bureaux du CHOD au centre-ville abrite, quant à lui, le cabinet du Ministre de la Défense. Historiquement, cette proximité géographique des principaux décideurs (Chef de la Défense ou autrefois Chef d'État-major, Ministre de la Défense ou autrefois Ministre de la Guerre, Premier ministre, Palais royal) avait de grands avantages : à une époque où il n'existait pas encore de téléphone, ceux-ci pouvaient ainsi, en cas de crise militaire, aisément se rencontrer en un temps très bref.

Chaque composante est dirigée par un *commandant* (commandant de la composante Terre, commandant de la composante Air, etc.), commandant en dessous duquel se trouve, égale-

64 Sur ce point, voy. notamment Rob GERITS, *Statut des militaires*, Bruxelles, Larcier, 2019, spéc. pp. 55 et svts.

65 *Moniteur belge*, 20 avril.

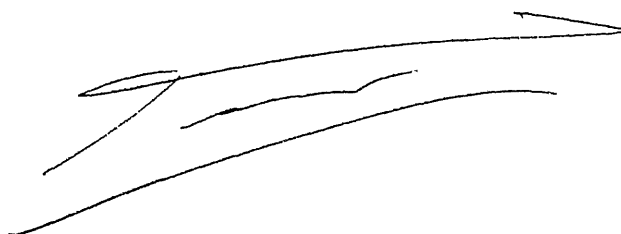
66 La flotte militaire belge ne compte en effet qu'une quinzaine de navires en activité, dont seulement deux frégates (le Léopold I et le Louise-Marie).

ment par composante, un *chef d'État-major* (chef d'État-major de la composante Terre, chef d'État-major de la composante Air, etc.).

La composante Terre, la composante Air et la composante médicale ont toutes trois leur siège à Evere, au Quartier Reine Élisabeth (Région de Bruxelles-Capitale) ; le siège de commandement de la composante Marine est quant à lui établi en la base navale militaire de Zeebruges (Région flamande). Le centre de contrôle militaire de l'*espace aérien belge et luxembourgeois*, et qui dans le jargon s'appelle le CRC (*Control and Reporting Center*), se trouve, pour sa part, à Beauvechain (Région wallonne).

\* \* \*

**DE GRONDWET  
EN JAN VELAERS**  
EEN VRIENDSCHAPSGEWIJZE COMMENTAAR



Hoofdeditor:  
Cedric JENART

Co-editors:  
Jonathan BERNAERTS  
Yannick PEETERS  
Patricia POPELIER  
Dirk VANHEULE  
Vincent VERBELEN

2022

 die Keure



D/2022/0147/172  
ISBN: 978 90 4864 454 4  
Bestelcode: 202 229 002  
NUR: 823

© 2022 die Keure Professional Publishing  
Kleine Pathoekeweg 3  
8000 Brugge  
Tel. (050) 47 12 72

E-mail: [pp@diekeure.be](mailto:pp@diekeure.be)  
Website: [www.diekeure.be](http://www.diekeure.be)

Gedicht op p. XXXIX: © De Akelei, Ida Gerhardt, Verzamelde gedichten, 2016, Athenaeum-Polak & Van Gennepe

Niets van deze uitgave, zelfs gedeeltelijk, mag openbaar gemaakt worden, gereproduceerd worden, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname of plaat, of opgeslagen worden in een geautomatiseerd gegevensbestand behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.