

# Soldats-citoyens et citoyens-miliciens

par Ivan ROGGEN.

Avocat général près la Cour militaire de Belgique.

★

## I. LE SERVICE D'OST

La nécessité d'instituer et d'organiser une force publique, avec ses unités et ses services, sa hiérarchie et le statut de ses membres, est un phénomène social constant. Une réduction extrême voire une suppression du service armé ne sera en effet concevable que lorsque les possibilités de guerres internationales seront aussi ténues que le sont actuellement les possibilités de guerres privées, et lorsque la maturité sociale des citoyens du monde entier fera que l'on ne concevra nulle part d'autres gouvernements que des gouvernements légaux, démocratiquement représentatifs et sincèrement respectueux d'un harmonieux équilibre entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels. Plus le service d'ost répond à un besoin essentiel et immédiat de survie d'un groupe social, plus il implique une cohésion fonctionnelle très forte dont le trait dominant est, selon le point de vue où l'on se place, une autorité et une soumission hiérarchiques aussi efficaces que possible. Une éthique particulière, souvent éloignée de la conception civile du bien-vivre, s'impose alors d'elle-même à ceux qui composent la société militaire. Plus l'armée réalise l'essence même de sa mission qui est de guerroyer et de se tenir prête à guerroyer, plus elle tend à apparaître sous la forme d'une communauté différenciée de la communauté générale dite ordinaire ou civile et au service de laquelle les militaires ont précisément renoncé à certaines de leurs libertés et à leurs intérêts individuels et familiaux pour que toute la nation puisse continuer à jouir de ses bienfaits. L'armée nationale est alors composée principalement de *soldats-citoyens* (où l'accent est mis sur la qualité de soldat), par opposition à une force composée principalement de *citoyens-miliciens* (où l'intérêt particulier du citoyen tend à prendre le pas sur ses

devoirs de combattant). Dans la première hypothèse, l'armée s'organise comme un ordre particulier dont les membres, tout en ne reniant pas la communauté ordinaire puisqu'ils se mettent moralement et physiquement à son entier service, s'en différencient sous l'effet d'une impulsion sociale qui est apparentée dans son mécanisme à celle qui amène les associations de clercs réguliers, également pour des raisons d'éthique fonctionnelle, à vivre à l'écart du monde laïc et à obéir à des normes qui leur sont propres.

L'éthique militaire, la prise de conscience de l'existence d'un ordre militaire et la conception plus ou moins forte de sa particularité conditionnent l'organisation et le statut des forces publiques. Cette éthique étant fonction de l'homme, il convient d'examiner succinctement les différents types de société militaire, tout en émettant la réserve que la réalité est toujours plus complexe et que jamais une société humaine ne répond adéquatement à des critères rigides et simples.

Les deux types nationaux sont l'armée de soldats-citoyens et la garde de citoyens-miliciens. Un troisième type est l'armée de mercenaires.

Le soldat-citoyen est habituellement un militaire de profession c'est-à-dire un homme qui a consacré sa vie au service armé de sa patrie. Pour lui, la vie militaire est idéalement l'affaire d'une communauté d'hommes de guerre de haute conscience. Son choix fut, en principe du moins, déterminé par un amour désintéressé de son pays, par un renoncement corrélatif aux facilités de la vie civile et par une soumission morale et physique aux intérêts de la Nation et aux impératifs ultimes de celle-ci. Ce mode de vie est apparenté au renoncement de soi-même que l'on rencontre chez les prêtres réguliers qui se consacrent tout entier à leur religion et au service de leur Dieu. Pour le

soldat citoyen, la guerre est surtout affaire de militaires comme pour le prêtre régulier la religion est surtout une affaire de clercs.

Par opposition au soldat-citoyen, le citoyen-milicien ne considère pas la guerre comme la finalité de son état. Il se résigne à faire la guerre et à s'y préparer, mais celle-ci ne constitue pour lui ni une activité normale ni, souvent moins encore, une activité souhaitée. Fréquemment le service armé lui répugne, et l'éthique des gens de guerre le laisse parfois indifférent, insensible, sinon hostile. Comme l'idéal du service d'ost ne l'inspire souvent que modérément, il ne sert vraiment de bonne grâce que sous la pression d'intérêts immédiats et puissants. Il n'abandonne volontiers sa charrue, son établi, son bureau, son commerce, sa famille, son confort quotidien et sa sécurité personnelle que sous l'effet d'un choc brutal et personnellement ressenti, de nature économique, philosophique, religieux, politique, sociale, ou autre. C'est pour qu'il accepte de se battre qu'on a mis au point, à son intention, la « guerre psychologique » qui doit exacerber ses réactions, les transmuter, si possible, dans l'irrationnel, et, quoiqu'il soit étranger à l'éthique militaire, l'amener à prendre les armes. Ces levées d'enthousiasmes et de désespoirs populaires transforment les guerres. De guerres entre Etats, celles-ci deviennent des guerres entre peuples.

Le citoyen-milicien, dont les ancêtres se retrouvent dans les anciennes milices communales, a trouvé aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, sous l'effet de la démocratisation des Etats, un terrain favorable à son épanouissement. La participation de plus en plus étroite de toute la Nation à l'exercice direct ou indirect des pouvoirs dans l'Etat, sur un plan d'égalité juridique et souvent aussi pratique avec les anciens détenteurs privilégiés de la puissance publique, a fait progressivement de chacun un citoyen conscient de ses droits. Sous forme de tribut compensatoire, elle en a fait un citoyen-milicien. Mais ce tribut, il ne le paie avec grâce que si la guerre est populaire. Une telle guerre dépasse alors le cadre étroit de l'ordre militaire pour devenir souvent totale. Presque toujours foncièrement civil et conscient de sa qualité de militaire occasionnel, le citoyen-milicien ne se reconnaît pas uniquement dans les porteurs d'uniformes amis et ennemis. Le civil reste pour lui un pair en qui il se retrouve mieux. La conséquence en

est parfois paradoxalement de sa part un manque de respect de la classe des privilégiés qui ont malgré tout pu éviter le service national. Plus la guerre sera populaire, plus l'uniforme qu'il porte cependant comme un déguisement temporaire lui fera considérer le civil plus chanceux que lui comme ne méritant pas de pouvoir rester valablement en dehors de la guerre, et plus aussi il aura tendance à ne pas distinguer le militaire du civil. C'est pour des motifs de cet ordre que les guerres civiles sont plus acharnées que les guerres internationales, et que les guerres internationales de citoyens-miliciens prennent parfois des allures de guerres civiles.

En marge des armées de soldats-citoyens et des gardes de citoyens-miliciens, il y a parfois des armées de mercenaires. Le mercenaire s'apparente au soldat-citoyen par le professionnalisme. Pour lui, également, l'état militaire est volontaire et permanent. Le mercenaire se distingue toutefois du soldat-citoyen par un élément essentiel : l'éthique. Le soldat-citoyen sert en principe par idéal. Il obéit à un élan chevaleresque et patriotique et trouve sa principale récompense dans le sentiment social du devoir accompli par le renoncement de soi-même, dans l'exaltation de la camaraderie des camps et du coude à coude viril, dans une sorte de prolongation de sa jeunesse et d'un goût atavique pour le risque et l'effort physique, la maîtrise de son esprit et de son corps, dans l'éloignement d'une vie civile qu'il considère sous l'angle d'un train-train quotidien souvent proche de la médiocrité. Le mercenaire-type est tout le contraire. Il a pris du militaire et du civil ce que précisément chacun de ceux-ci reprochent à l'autre. Contrairement au soldat-citoyen, le lucre est par excellence l'élément déterminant de son choix et non un renoncement de soi-même, contrairement au citoyen-milicien il considère le métier des armes comme une finalité.

L'Armée belge n'a jamais compté dans ses rangs que très peu de mercenaires. Le Constituant du 7 février 1831 avait pris soin de prévoir que le service d'étrangers, source principale de mercenariat, ne pourrait être admis dans l'armée qu'en vertu d'une loi (1), et le législateur n'a qu'exceptionnellement fait usage de cette possibilité de

(1) Constitution belge, « art. 121. Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi ».

déroger au principe de l'homogénéité nationale belge de cette force publique permanente. Par contre, la force publique belge a toujours été composée de soldats-citoyens et de citoyens-miliciens, mais ce recrutement mixte ne s'est pas toujours opéré de la même manière. De 1830 à 1914, la force publique comprenait d'une part une armée composée fondamentalement de soldats-citoyens, et d'autre part d'une garde civique composée fondamentalement de citoyens-miliciens. La Garde civique fut licenciée au début de la Première Guerre mondiale pour ne plus renaître jusqu'ici. Depuis, une seule force publique, l'Armée, a intégré en une même formule les soldats-citoyens et les citoyens-miliciens. Cette fusion qui ne pouvait se faire que soit en sacrifiant l'Armée à la Garde civique, soit en sacrifiant la Garde civique à l'Armée, se fit au profit de cette dernière. Faut-il maintenir cette unicité relativement récente de la force publique belge ou en revenir à l'ancienne dualité? Avant d'aborder ce problème, il convient d'en illustrer les données en arrêtant quelque peu notre course pour nous permettre de nous retourner et de comprendre comment et pourquoi nous sommes arrivés à l'organisation actuelle d'une force publique qui s'identifie entièrement à l'Armée et n'a plus réservé de place à une garde nationale dite « civique ».

## II. LES FONDEMENTS LEGAUX DE LA FORCE PUBLIQUE BELGE

### 1. Généralités.

L'organisation de la force publique belge présente historiquement l'aspect d'un dyptique articulé par une charnière qui couvre la période s'étendant de 1914 à 1921. Jusqu'en 1921, le titre V de la Constitution, consacré à la « force publique » (*de gewapende macht*), portait que celle-ci comprenait « l'Armée » (*het Leger*) (2), « la Gendarmerie » (*de Rijkswacht*) (3) et « la Garde civique » (*de Burgerwacht*) (4). Jusqu'après la première guerre mondiale, la coexistence de ces trois forces publiques fut constitutionnellement obligatoire. Ensuite, en vertu de la loi constitutive du 24 août 1921 qui modifia les dispositions de l'article 122 de notre charte fondamentale, l'organisation de la Garde civique devint facultative, à la discrétion du législateur ordinaire (5).

### 2. L'Armée.

« L'Armée » (*het Leger*), que, par anglomanie, le pouvoir réglementaire suivi du législateur appellent plus volontiers depuis la Seconde Guerre mondiale : « les Forces armées » (« *Krijgsmacht* »), comprend une « Force terrestre » (« *Landmacht* »), une « Force navale » (« *Zeemacht* »), et une « Force aérienne » (« *Luchtmacht* »). Ainsi qu'on le verra ci-après, elle comprend également, en dépit de ce que les prescrits constitutionnels pourraient laisser croire après une lecture trop rapide, une quatrième force qui est la « Gendarmerie », et, dans certains cas, une cinquième force qui est la « Garde civique ».

La Force terrestre et la Force navale, — cette dernière avec quelques éclipses —, existent depuis le lendemain de notre indépendance (7). Leur organisation et leur statut puisent leurs racines dans le Royaume des Pays-Bas dont nous fîmes partie de 1815 à 1830. La Force aérienne, née au XX<sup>e</sup> siècle dans la Force terrestre où elle portait le nom de « Corps de l'Aéronautique », ne fut érigée en une force particulière qu'après la Seconde Guerre mondiale. Ces trois forces armées, distinc-

(2) Constitution belge du 7 février 1831: « Art. 118. Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires; art. 119. Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée. »

A ces dispositions constitutionnelles figurant sous le titre V (« De la Force publique »), il faut ajouter celles de l'article 139-10<sup>e</sup> qui porte que « le Congrès national déclare qu'il est nécessaire de pourvoir, par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets suivants: « ..... »; 10<sup>e</sup> l'organisation de l'armée, les droits d'avancement et de retraite, et le code pénal militaire... »

(3) Constitution belge, « Art. 120. L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi ».

(4) Constitution belge du 7 février 1831, art. 122 (originel): « Il y a une garde civique, l'organisation en est réglée par la loi. Les titulaires de tous les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables ».

(5) Les dispositions de l'article 122 citées à la note précédente furent abrogées par la loi constitutive du 24 août 1921 et remplacées par le texte suivant: « L'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi ». Ces dispositions et plus particulièrement l'introduction de l'adverbe « éventuellement » dans le texte constitutionnel, confirment implicitement que l'Etat doit, au contraire, nécessairement organiser une armée et une gendarmerie.

(7) Pour connaître l'histoire épisodique de la Force navale, qui porta au XIX<sup>e</sup> siècle le nom plus prestigieux de « Marine royale », on consultera avec intérêt LÉCONTE (Louis): *Les Ancêtres de notre Force navale*, Bruxelles (Ministère de la Défense nationale), 1952. Pour l'histoire de la Force terrestre de 1814 à 1907, on consultera DE RYCKEL (Major d'état-major baron-): *Historique de l'Etablissement militaire de la Belgique*, 2 tomes, Gand 1907.

tes par leur domaine opérationnel principal : respectivement la terre, la mer et l'air, comprennent nécessairement toute force publique nationale qui n'est ni la Gendarmerie ni la Garde civique.

### 3. La Gendarmerie.

« La Gendarmerie nationale » (de « *Rijks-wacht* ») est la version belge de la « Maréchaussée » (belgo-)néerlandaise de l'ancien royaume des Pays-Bas unis (8). A la différence des forces publiques non spécialement qualifiées qui font dans ce cas partie de l'Armée, la Gendarmerie, sauf stipulation contraire du législateur, est une force publique distincte de l'Armée. L'article 120 de la Constitution la cite en effet parallèlement à cette dernière et sans spécifier qu'elle en est une fraction. Le Constituant, toutefois, en ayant prescrit que « l'organisation et les attributions de la Gendarmerie font l'objet d'une loi », n'interdit pas pour autant au législateur ordinaire d'intégrer la Gendarmerie dans l'Armée.

Régie d'abord par l'arrêté du prince-souverain du 30 janvier 1815 qui mit en vigueur un « Règlement sur la police, la discipline et le service de la Maréchaussée » dont l'article 35 prescrivait que « le corps de la Maréchaussée fait partie de la Force terrestre » de l'Armée, la Gendarmerie nationale fut réorganisée par la loi du 2 décembre 1957 dont les articles 1<sup>er</sup> et 2 (par. 1<sup>er</sup>) l'émancipèrent de la Force terrestre de l'Armée pour en faire une quatrième force armée, parallèlement aux Forces terrestres, navale et aérienne (9).

### 4. La Garde civique.

« La Garde civique » (de « *Burgerwacht* ») est l'héritière lointaine de nos anciennes milices communales et l'héritière proche de la « *Schutterij* » ou « Garde communale » du royaume des Pays-Bas unis dont nous fîmes partie de 1815 à 1830 (10). Après notre sécession d'avec les provinces septentrionales des Pays-Bas, le gouvernement provisoire institue d'abord, par un arrêté du 30 septembre 1830, une « Garde urbaine bruxelloise (11) ». Par un arrêté du 26 octobre suivant, il prescrit qu'« une Garde civique sera formée dans toute l'étendue de la Belgique » (art. 1<sup>er</sup>) et que celle-ci « aura pour mission de maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou rétablir l'ordre et la paix publique, seconder l'Armée nationale dans ses

opérations intérieures, assurer l'indépendance de la Belgique et l'intégrité du territoire » (art. 2) (12). La Garde civique était née. Elle fit l'objet d'une série de lois et d'arrêtés d'organisation subséquents, jusqu'à sa réorganisation complète par la loi toujours en vigueur du 9 septembre 1897 (modifiée sur un point de détail par celle du 11 mars 1899) (13).

La Garde civique fut licenciée en fait vers la fin de 1914, au début de la Première Guerre mondiale. Elle ne devait plus renaître, ayant été mise statutairement en non-activité par un arrêté royal du 14 juin 1920 qui, dans les faits, ne fut qu'une confirmation *a posteriori* du licenciement qui avait été ordonné près de six ans plus tôt (15).

L'application qui fut faite de l'arrêté du 4 juin 1920 est d'une légalité contestable. Certes l'article 4 de la loi statutaire du 9 septembre 1897, sur lequel cet arrêté est explicitement fondé, porte que si la Garde est active dans les localités ayant une population agglomérée de plus de dix mille habitants et dans celles qui sont fortifiées ou dominées par une forteresse, le Gouvernement peut néanmoins la mettre en non-activité en ces lieux ou dans certains d'entre eux (16), mais tout se

(8) Par l'article 1<sup>er</sup> de son arrêté du 19 novembre 1830, le Gouvernement provisoire décréta que « le corps de la maréchaussée est dissous et remplacé par la gendarmerie nationale » (voir le texte de cet arrêté dans BOSCH Adolphe : *Droit pénal et Discipline militaires*, Bruxelles 1837, 2<sup>e</sup> partie, p. 233, note 1; voir aussi dans la *Pasinomie*, 3<sup>e</sup> série, t. 1<sup>er</sup>, Bruxelles 1833, p. 86). Par son arrêté du 10 décembre suivant, il indique qu'il tient comme étant toujours en vigueur l'article 137 du règlement de 1815 sur le service intérieur de la maréchaussée, et affirme ainsi implicitement que la réglementation de l'ancienne maréchaussée s'applique en entier à la gendarmerie nationale. Celle-ci n'est donc que la maréchaussée qui a changé de nom (voir le texte de cet arrêté dans BOSCH : *op. cit.*, 2<sup>e</sup> partie et dans la *Pasinomie*, 3<sup>e</sup> série, t. 1<sup>er</sup>, Bruxelles 1833, p. 103).

(9) On consultera la loi du 2 décembre 1957 dans le *Moniteur belge* du 12 décembre 1957, et dans la *Pasinomie* 1957, pp. 883 et suivantes.

(10) Sur les origines de la Garde civique, on peut consulter DE RYCKEL : *op. cit.*, t. 1<sup>er</sup>, p. 75, ainsi que les *Annales parlementaires 1844-1845*, p. 1434.

(11) *Pasinomie*, 3<sup>e</sup> série, t. 1<sup>er</sup>, Bruxelles 1833, p. 7.

(12) *Ibidem*, pp. 50 et 51.

(13) *Moniteur belge* du 11 septembre 1897 et du 15 mars 1899; *Pasinomie* 1897, pp. 356 et suivantes, *Pasinomie* 1899, p. 41. On consultera également VERBESSEM (Albert) : *Loi portant Réorganisation de la Garde civique*, Gand 1904. Pour la législation antérieure et que remplaça la loi de 1897 dont il traite également, voir : DE RYCKEL : *op. cit.*, t. 1<sup>er</sup>, pp. 75 et suivantes, 127 et suivantes, 169 et 170, 242 et 243, 275 et suivantes et 298. Voir aussi BOSCH : *op. cit.*, 2<sup>e</sup> partie, pp. 331 et suivantes.

(15) Voir cet arrêté ainsi que le « Rapport au Roi » y relatif dans la *Pasinomie* 1920, p. 220 et note 1.

(16) Inversement, le législateur prévoit au même article que



passa, non pas comme si la Garde avait été simplement mise en non-activité, mais comme si elle avait été dissoute, c'est-à-dire complètement supprimée. Cependant, les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 133 de la loi statutaire du 9 septembre 1897 ne peuvent prêter le flanc à aucune équivoque : « dans les communes où la Garde est non-active, elle est néanmoins organisée jusqu'à l'élection inclusivement (17) ». Cette organisation d'unités de réserve appelées « non-actives » disparut aussi dans les faits, ce que la Loi ne permet pas et que l'arrêté royal du 4 juin 1920 ne prescrivit pas non plus. Enfin, l'article 4 de la loi de 1897 vise les gardes civiques locales et non les échelons de la Garde supérieurs à celles-ci. C'est dire que si le Gouvernement pouvait mettre toutes les gardes locales en non-activité, c'est-à-dire les organiser et les faire administrer en unités de réserve, il devait néanmoins maintenir en activité de service l'inspecteur général et les quatre commandants supérieurs de la Garde, ainsi que leurs états-majors respectifs (18). La loi constituante du 24 août 1921 qui abrogea les dispositions originelles de l'article 122 de la Constitution du 7 février 1831 et les remplaça par un texte qui porte que « l'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi », ne modifia rien à cette situation. Cette loi éventuelle n'a pas cessé d'exister : c'est la loi du 9 septembre 1897 que le législateur n'a jamais abrogée et dont il n'a non plus jamais suspendu les effets (19).

On a vu précédemment que la Gendarmerie, aux vœux de la Loi, fait partie de l'Armée dont elle est la quatrième force. La Garde civique, au contraire, ne fait normalement pas partie de l'Armée, mais cette situation mérite quelques mots d'explication.

Fondamentalement, la Garde civique est sédentaire. Elle est organisée et recrutée territorialement d'une manière très rigoureuse. Il y a une garde par commune ou par groupes de communes formant une seule localité (20), et chacune d'entre ces gardes est placée sous l'autorité d'un « chef de la garde, commandant, du grade de major au moins (21) ». Conjointement à cette organisation territoriale très locale, le recrutement de la Garde est plus territorial et plus local encore. En effet. « les compagnies » composant une garde civique « sont autant que possible formées par quartier (22) ». La loi n'organise ni ne prévoit de mobi-

lisation de la Garde, c'est-à-dire son passage entier ou partiel de la sédentarité à la mobilité. La Garde ne peut être rendue mobile, c'est-à-dire mobilisée, ce que l'on traduit aussi en langage militaire par « être mise en campagne », qu'après une intervention nouvelle et expresse du législateur (23).

si dans les autres localités la Garde civique est en principe non active, elle peut y être appelée en activité par le Roi, soit si le conseil communal le demande, soit si l'intérêt de l'ordre et de la sécurité publique dans la région justifie cette mesure.

(17) On notera que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 54 porte qu'« à l'exception du sergent-major, les titulaires de tous les grades des compagnies, batteries ou corps de cavalerie sont élus par les gardes composant chaque unité ».

(18) Loi du 9 septembre 1897, art. 45 et 46. Par un arrêté du 24 juillet 1920 les officiers de la Garde investis d'un grade non électif furent « déchargés de leurs grades et fonctions par suppression d'emploi ».

(19) La Belgique offre d'autres exemples de lois non appliquées ou peu observées. Ainsi, l'article 305 du code pénal ordinaire (modifié par l'art. 8 de la loi du 2 octobre 1902) réprime la tenue d'une maison de jeux de hasard, ce qui n'empêche la prospérité publiquement avouée et même proclamée de plusieurs d'entre elles dans les ressorts respectifs des cours d'appel de Gand et de Liège. La loi du 10 janvier 1940, « instituant une taxe militaire » prévoit le paiement d'une taxe compensatoire par ceux qui sont exemptés du service militaire et n'a non plus jamais été appliquée. De même, le Gouvernement s'abstint de procéder au recensement décennal légal de la population en 1960. On peut encore citer la loi du 29 août 1919 sur le régime de l'alcool qui interdit d'en débiter dans les lieux publics ou d'en vendre moins de deux litres à la fois et sans passavant, et dont la non-observance est arbitrairement réprimée au préjudice des uns et non des autres, selon des critères inconnus de la loi mais basés sur le standing « spécial » de l'établissement, sur sa localisation, sur certains intérêts touristiques, etc.

(20) Loi du 9 septembre 1897, art. 3 (éclairé par les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'art. 4 relativement à la limitation à une même localité des éventuels groupes de communes) et 47.

(21) Loi du 9 septembre 1897, art. 47. A l'échelon immédiatement supérieur à ce commandement local, « Il y a, pour le Royaume, quatre commandements supérieurs » dont le ressort territorial pour chacun d'entre eux, « est déterminé par le Roi » (art. 45, al. 2<sup>e</sup>). Les gardes actives locales du ressort territorial de chacun de ces commandements supérieurs, sont placées « sous leur autorité directe » (art. 45, al. 3).

On notera que, comme l'Armée, la Garde civique n'a pas de commandant en chef qui lui soit particulier. Certes, l'article 46 de la loi du 9 septembre 1897 porte qu'« il peut y avoir, pour le Royaume, un inspecteur général ayant rang d'officier général », mais un inspecteur général n'exerce pas un commandement *qualitate qua*. Il relève de l'administration générale de l'Etat et n'est que les yeux et les oreilles du Gouvernement (voir ROGGEN Ivan : *Gouverner et Commander*, dans : *PAL-LAS, Revue d'Intérêt général*, juin 1963, pp. 47 et suivantes, Le commandant national de la Garde est, comme pour l'Armée, le Roi, en vertu de l'article 68 de la Constitution. On notera qu'il n'en a pas toujours été ainsi, et que le décret d'organisation de la Garde civique du 31 décembre 1831 portait que l'inspecteur général était en même temps « général en chef ». Ce cumul du commandement en chef et de l'inspection générale ne fut pas repris dans la loi de réorganisation du 8 mai 1848 dont l'article 32 visait l'inspection générale. Il ne le fut pas davantage dans la loi de 1897.

(22) Loi du 9 septembre 1897, art. 48, al. 4 *partim*.

(23) On remarquera que l'article 123 de la Constitution (abrogé par la loi constituante du 24 août 1921) portait que « la mobilisation de la Garde civique ne peut avoir lieu qu'en

A défaut de celle-ci, les gardes ne doivent le service que dans le ressort territorial de celui des quatre commandements supérieurs dont ils relèvent (24).

Il n'en a pas toujours été ainsi. Antérieurement, la loi énonçait que si, d'une part, normalement la Garde civique était sédentaire et dépendait du ministre de l'Intérieur, d'autre part, en temps de guerre et dans la mesure où elle était mobilisée, ses unités mobiles étaient placées dans les attributions du ministre de la Guerre (25) ce qui, dans l'esprit du législateur, en faisait temporairement une fraction de l'Armée (26). Comme au XIX<sup>e</sup> siècle seule la Force terrestre dépendait du ministère de la Guerre, — la Force navale dépendait à cette époque du ministère des Affaires étrangères —, il ne fait pas de doute que la fraction mobilisée de la Garde civique devait être tenue comme un corps temporaire de la Force terrestre de l'Armée. Actuellement, d'une part la Force navale est rattachée elle aussi au ministère de la Défense nationale (anciennement : de la Guerre) et, d'autre part, en adjonction au triptyque basé sur les domaines opérationnels que sont la terre, la mer et l'air, le législateur a créé un quatrième volet en faisant de la Gendarmerie une quatrième force armée. Ces situations nouvelles permettent de penser qu'une loi de mobilisation qui, dans l'avenir, stipulerait sans plus que la fraction mobilisée de la Garde civique serait placée sous l'autorité du ministre de la Défense nationale, n'aurait plus pour conséquence d'en faire pour autant un corps temporaire supplémentaire de la Force terrestre de l'Armée. Elle en ferait plutôt une cinquième force armée, sans égards, comme ce fut le cas déjà en ce qui concerne la Gendarmerie, pour l'élément naturel dans lequel opéreraient les unités ainsi visées. Pour que la Garde civique mobilisée puisse être versée dans la Force terrestre ou dans une autre force armée préexistante, la loi de mobilisation devrait donc le prévoir expressément.

### III. LA DUALITE ARMÉE-GARDE CIVIQUE JUSQU'À LA GUERRE DE 1914-1918

La dualité Armée-Garde civique est fondée sur la prise de conscience par le Constituant de 1831 de la nécessité de faire coexister dans l'État une

armée et une milice. Elle se justifie par le besoin, d'une part de disposer d'une armée forte, cohérente, permanente et docile entre les mains de l'Exécutif dont elle doit être l'instrument solide et efficace, représentative de l'État, et d'autre part de contrebalancer cette force redoutable par une milice de citoyens : la Garde civique, organisation populaire et démocratique, représentative de la Nation, et qui, lors de guerres nationales, pourrait en outre fournir des unités militaires de renfort et d'appoint. Le rapport du Congrès national préalable au vote de la Constitution du 7 février 1831 comprend à ce sujet un passage très caractéristique. « La force des armées étant toute dans les mains du pouvoir, y lit-on, il faut un contrepoids en faveur du pays ; il est donc indispensable d'or-

---

vertu d'une loi ». Ces dispositions, sous peine de faire double emploi avec celles de l'article 122 qui portaient (et portent encore en leur nouvelle version du 24 août 1921) que l'organisation de la garde civique est réglée par le législateur, ne pouvaient se comprendre que comme une disposition fondamentale soumettant chaque mobilisation de la Garde à l'autorisation préalable et spéciale du législateur. L'article 123 précité ayant été purement et simplement abrogé par le constituant de 1921, on peut en déduire que celui-ci ne voulait plus détacher expressément de la loi statutaire de la Garde, la détermination de la mobilisation de celle-ci, et dès lors ne voulait plus imposer l'intervention spéciale du législateur préalablement à chaque mobilisation. Le législateur ordinaire peut donc désormais soit prévoir sous quelles conditions générales la garde civique peut être désormais mobilisée, soit réserver comme auparavant chaque mobilisation à son autorisation expresse. La suppression de l'article 123 de la Constitution n'ayant été suivie d'aucune disposition législative en la matière, une intervention nouvelle du législateur serait nécessaire si l'on voulait mobiliser la Garde ou une partie de celle-ci.

(24) Par argument, les articles 94 (dont plus particulièrement l'alinéa 4 *in fine*) et 98 de la loi du 9 septembre 1897.

(25) L'article 10 du décret du 26 octobre 1830 (*Pasnomie 1830-1831*, p. 50) plaçait la Garde civique sous l'autorité militaire dès qu'elle exécutait un service militaire. Le décret du 31 décembre suivant (*Pasnomie 1830-1831*, p. 119; BOSCH: *op. cit.*, 2<sup>e</sup> partie, pp. 331 et suivantes) limita cette dépendance à la double condition de l'existence du temps de guerre et de la mobilisation subséquente des unités intéressées de la garde. En outre, il ne fut plus fait explicitement allusion à une mise sous dépendance de l'autorité militaire, mais plutôt au transfert des portions mobilisées de la Garde, du département de l'intérieur dont dépend normalement celle-ci au département de la guerre (art. 2). De semblables dispositions furent reprises à l'article 7 de la loi de réorganisation du 8 mai 1848 (*Pasnomie 1848*, p. 166). Au contraire, la loi actuelle du 9 septembre 1897 n'aborde pas l'éventualité d'une mobilisation de la Garde civique. Elle porte sans plus, en son article 2, que celle-ci est placée « dans les attributions du ministre de l'intérieur ». Une éventuelle attribution d'autorité au ministre de la guerre dans l'hypothèse d'une mobilisation fut réservée à chaque loi spéciale de mobilisation (VERBESSEM A.: *op. cit.*, nos 9 et 9 bis, p. 68).

(26) *Rapport de la Commission extra-parlementaire*, Chambre des Représentants, Session 1894-1895; Document parlementaire n° 422; DE GROOTE (Alfred): *Code de Procédure pénale militaire*, Gand, 1899, p. 48, note 1; *Pandectes belges*, t. XLVII, Bruxelles 1894, v° « Garde civique, Organisation », nos 39 et 40; VERBESSEM (A.), *op. cit.*, n° 8, p. 68.

ganiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une force pour nos institutions (27). »

L'Armée et la Garde civique présentent entre elles des différences notables sans lesquelles leur coexistence n'aurait évidemment eu aucun sens. Les principales de ces différences peuvent être trouvées :

1. dans leur mission ;
2. dans les critères qui président au recrutement de leurs membres ;
3. dans la fixation de leur contingent ;
4. dans l'attribution des grades ;
5. dans l'organisation fondamentale de leurs corps et unités ;
6. dans leur statut linguistique ;
7. dans le statut juridictionnel de leurs membres.

#### 1. Missions respectives de l'Armée et de la Garde civique.

La mission de l'Armée n'a été définie avec précision ni par le Constituant ni par le Législateur. Cette omission s'explique aisément par le caractère général des tâches qui incombent à celle-ci : donner au Gouvernement les moyens et l'occasion d'employer la force partout où c'est nécessaire ou utile. Une fraction de l'Armée, la Gendarmerie, ayant été plus particulièrement spécialisée dans le maintien de l'ordre intérieur, l'exercice de la police civile et militaire et le service des tribunaux (28), le reste de l'Armée se voit impartir principalement le domaine de la défense des places fortes et des ports ainsi que celui des guerres internationales. Il n'intervient dans les domaines plus particuliers à la Gendarmerie que dans la mesure où celle-ci ne peut engager des effectifs suffisants ou ne dispose pas de tous les moyens matériels utiles (29).

La Garde civique a, comme la Gendarmerie, une mission de police administrative, de « maintien de l'ordre et des lois » ainsi que « de la paix publique ». Elle n'est toutefois pas chargée de la police judiciaire. Elle n'exerce la police militaire que dans la mesure où elle est requise de suppléer ou de remplacer l'Armée dans le service de la place. Comme l'Armée, elle prend part aux guerres internationales mais seulement dans la mesure où soit

le maintien de l'indépendance nationale soit l'intégrité du territoire sont en jeu (30). Des opérations où ces intérêts ne sont pas en jeu comme la guerre de Corée menée sous l'égide de l'ONU de 1951 à 1955 ou comme nos interventions de sauvetage au Congo en 1960, et en 1964, ne concernent pas la Garde. Organisation supplétive de l'Armée, elle peut remplir comme celle-ci des missions belligérantes intérieures et extérieures, mais pour la défense d'un intérêt national plus immédiat et plus concret.

#### 2. Les critères du recrutement respectifs de l'Armée et de la Garde civique.

Le recrutement de l'Armée belge a toujours allié, — et allie toujours —, le volontariat de militaires de carrière et d'engagés ou de rengagés à temps d'une part, et la conscription d'un contingent de milice d'autre part. Jusqu'en 1909, les conscrits étaient, pour chaque classe annuelle, désignés par le sort dans les communes du Royaume, au prorata du contingent de miliciens que chacune d'elles devait fournir. Tout milicien ainsi désigné pour servir dans l'Armée pouvait se faire remplacer par un tiers qui, en échange du paiement d'une somme d'argent déterminée par le Gouvernement reprenait les obligations du con-

(27) HUYTTENS: *Discussions du Congrès national*, t. IV, Bruxelles, p. 108.

(28) Sur les missions de la Gendarmerie à cette époque, voir les articles 11 à 27 et 63 du « Règlement sur la Police, la Discipline et le Service de la Maréchaussée » promulgué par — et en annexe à — l'arrêté du Prince-souverain du 30 janvier 1815 déjà cité. Ce règlement a été abrogé et remplacé par la loi du 2 décembre 1957 (*Moniteur belge* du 12 décembre 1957; *Pasinomie* 1957, pp. 883 et suivantes) qui attribue à la Gendarmerie des missions du même ordre (art. 1<sup>er</sup>, 2, 16 à 18, 22 à 42, 61 à 64).

(29) Sur les missions de l'Armée qui sont supplétives à celles de la Gendarmerie, voir, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 1957, les articles 37 à 40 du règlement de 1815 cité à la note 28. Pour la période postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 1957, voir l'article 60 de celle-ci.

(30) Loi du 9 septembre 1897, « art. 1<sup>er</sup>. La Garde civique est chargée de veiller au maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ». *Ibidem*, « art. 98. La Garde civique peut être requise en tout temps pour le maintien de l'ordre et de la paix publique ». *Ibidem*, art. 95, paragraphe 1<sup>er</sup>: « La Garde civique peut être requise pour remplacer ou suppléer, dans le service de la place, la garnison momentanément absente ou insuffisante. »

Il convient d'ajouter que dans la mesure où une loi de mobilisation de la Garde intégrerait les unités mobiles de celle-ci dans l'Armée, cette fraction de la Garde civique exercerait la police militaire au même titre que les corps et unités de l'Armée permanente.

scrit et y satisfaisait en lieu et place de ce dernier (31). Ainsi, sous les ordres d'officiers et de sous-officiers qui étaient dans leur immense majorité des soldats-citoyens, servaient des caporaux et des soldats recrutés soit par un volontariat qui les classait dans la catégorie des soldats-citoyens, soit en leur qualité de remplaçant ce qui les situait à la frontière entre la qualité de soldat-citoyen et celle de mercenaire national, soit en leur qualité de conscrits trop pauvres pour se faire remplacer. Ces derniers, en raison de l'effacement des classes déshéritées, ne laissaient pour la plupart aucune empreinte dans un milieu militaire où leur influence ne pouvait être que moindre encore que dans le secteur civil où ils comptaient déjà peu. L'accession réelle des citoyens les plus humbles à l'émancipation sociale par la scolarité primaire obligatoire, par la démocratisation progressive des études moyennes et supérieures, par un meilleur salaire et par le suffrage politique universel et égalitaire, ne démarra vraiment bien qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale.

Avant la Première Guerre mondiale, l'Armée était donc surtout une force de soldats-citoyens. Ceux qui ne se réclamaient pas de son éthique n'y remplissaient qu'un rôle très subordonné. Ils subsistaient passivement, pour la plupart, le ton donné par les soldats-citoyens, sans apporter valablement en contrepartie une conception de la vie moins particulière et moins axée sur l'ordre militaire. L'Armée les absorbait. La loi du 14 décembre 1909 qui instaura le service militaire personnel d'un fils par famille et supprima le remplacement, puis surtout la loi du 30 août 1913 qui instaura le service militaire obligatoire et personnel de tous les hommes en âge et en état de servir, clôturèrent officiellement cette époque (32).

La Garde civique, au contraire, est recrutée, en ordre principal, non parmi des hommes qui ont la vocation militaire, mais parmi l'ensemble des régnicoles qui échappent au service militaire. Ceux-ci sont tenus, à titre compensatoire, de servir dans les rangs de la Garde (33).

La Garde civique est donc fondamentalement une milice, une force de citoyens-miliciens. Elle ne compte qu'exceptionnellement des volontaires, ceux-ci ne se recrutant que parmi la petite minorité d'habitants qui ne sont pas astreints au service dans ses rangs (34). On remarquera toute-

fois que le service obligatoire dans la Garde et qui frappe en principe tous les régnicoles qui n'ont pas servi dans l'Armée, est tempéré par deux restrictions. D'une part la Garde n'est active que dans les agglomérations de plus de dix mille habitants ou qui sont fortifiées ou dominées par une forteresse. Dans les autres localités elle est non-active, — c'est-à-dire organisée en unités de réserve seulement —, sauf si le Roi estime devoir les y appeler en activité de service à la demande du conseil communal ou parce que l'ordre ou la sécurité publique justifient cette mesure (35). D'autre part, enfin, ceux qui n'ont pas les moyens de se pourvoir de l'uniforme sont dispensés du service aussi longtemps que leur indigence subsiste (36). Ces circonstances impliquent qu'avant la première guerre mondiale, la Garde civique était surtout composée de citoyens jouissant d'un minimum d'aisance. Les couches les plus pauvres de la population urbaine et pratiquement toute la population rurale n'y servaient aucunement ou n'y servaient pas activement, et il s'agissait précisément des classes sociales qui fournissaient le gros

(31) Ce système de recrutement basé d'abord sur la loi du 8 janvier 1817, puis sur celle du 3 juin 1870 et enfin sur celle du 21 mars 1902, resta en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi du 14 décembre 1909 qui supprima le tirage au sort et le remplacement, et institua le service militaire personnel et obligatoire à raison d'un fils par famille. Sur l'histoire et les modifications successives des lois sur le recrutement de l'Armée, on peut consulter l'exposé des motifs de l'ancienne loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service publiés dans les *Documents parlementaires-Chambre des Représentants*, 1950-1951, n° 98, et réimprimé dans ARCQ J. et LONTHIE R.: *Commentaire de la loi du 15 Juin 1951, sur la Milice, le Recrutement et les Obligations de Service*, Luttre, 1953, pp. 7 et suivantes.

(32) *Moniteur belge* du 16 décembre 1909 et du 31 août 1913; *Pasinomie* 1909, pp. 412 et suivantes; *Pasinomie* 1913, pp. 433 et suivantes.

(33) L'article 8 de la loi du 9 septembre 1897 porte que « la garde civique se compose des Belges et des étrangers résidant en Belgique depuis un an au moins, à l'exception des militaires en activité de service ou congédiés après accomplissement d'un terme complet de service personnel dans l'armée », sans préjudice, en ce qui concerne les étrangers, des conventions internationales qui peuvent régler cette matière. Les exemptions de service ne visent que les ministres des cultes (art. 40 D) et les hommes dont la taille ne dépasse pas 1,40 mètre ou qui sont atteints d'infirmités incurables qui les rendent impropres au service (art. 40 A et B). On notera encore que l'article 44 de la loi précitée énonce, comme le font d'autre part les lois sur le recrutement de l'armée, une série d'exclusions de la garde consécutives à certaines condamnations ou à des activités indignes. Enfin, l'article 38 (complété par l'article 2 de la loi du 11 mars 1899) donne une liste de fonctionnaires qui sont dispensés du service dans la Garde en raison d'incompatibilités de service ou par suite de la nécessité de les maintenir exclusivement dans leurs fonctions.

(34) Loi du 9 septembre 1897, art. 10.

(35) Loi du 9 septembre 1897, art. 4.

(36) Loi du 9 septembre 1897, art. 39.



du contingent annuel des conscrits pour l'Armée. Ainsi, par opposition à l'Armée qui comprenait surtout des soldats-citoyens commandant des troupes recrutés parmi de toutes petites gens incapables pratiquement de faire valoir des droits subjectifs suffisants ou même souvent de concevoir leurs droits subjectifs, la Garde civique se composait de citoyens-miliciens dans toute l'acception sociale du concept de citoyen puisque ceux-ci possédaient pour la plupart une instruction scolaire suffisante, une certaine aisance qui avait précisément permis souvent cette instruction scolaire, et surtout une conscience sociale et politique éveillée.

A propos de la nationalité des membres des forces, l'article 121 de la Constitution porte qu'aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat qu'en vertu d'une loi. Ce principe constitutionnel fut énoncé en raison d'une crainte de ces « soldats mercenaires qui vendent leur sang et leur vie, ne connaissent que la main qui les paie. Objets d'orgueil en temps de paix, ils deviennent, dans d'autres temps, des instruments du despotisme (37) ». L'Armée étant entre les mains de l'Exécutif un instrument d'une docilité redoutable, le législateur n'y autorisa jamais qu'exceptionnellement le recrutement d'étrangers (38). Un tel danger était moins à craindre dans la Garde civique en raison de la confiance placée par la Nation dans les citoyens-miliciens qui y servaient à une écrasante majorité et où l'étranger ne pouvait jouer qu'un rôle négligeable à condition de n'y exercer aucun commandement. Le législateur dès lors, contrairement à la réserve dont il fit preuve envers l'Armée, formula la règle que l'étranger résidant en Belgique depuis au moins un an devait servir dans la Garde, sauf conventions internationales contraires (39). Il ajouta la restriction prudente que « les titulaires de tous les grades doivent être Belges (40) ». Le service imposé aux étrangers régnicoles fut justifié par des motifs d'équité distributive et regardé comme une juste compensation des avantages dont ils jouissent à raison de la protection et de la liberté que leur accordent les lois du pays (41).

### 3. La fixation des contingents respectifs de l'Armée et de la Garde civique.

L'article 119 de la Constitution porte que « le contingent de l'Armée est voté annuellement » et

que « la loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est pas renouvelée ». Ni la Constitution ni la Loi ne formulent une disposition de ce genre à l'égard de la Garde civique.

En commentant la nécessité de faire fixer annuellement le contingent de l'Armée par le pouvoir législatif, le rapport de la section centrale du Congrès national s'exprima comme suit : « Plus d'un publiciste a fait ressortir les dangers de l'entretien d'armées nombreuses entretenues à grands frais en temps de paix ; trop souvent, au lieu de servir au salut de l'Etat, elles aident à favoriser les entreprises du despotisme : l'exemple de tous les gouvernements absolus fournit la preuve de cette vérité. Deux moyens ont été employés pour parer à cet inconvénient : c'est l'annualité des subsides, c'est l'annualité du vote du contingent de l'armée. Une loi déterminera chaque année ce contingent ; de sorte qu'on aura la certitude que toujours il sera proportionné aux ressources et aux besoins du pays (42) ».

Une telle crainte ne se manifesta pas à l'endroit de la Garde civique. Comme on en a déjà fait la remarque, le Constituant voyait en effet en elle non « un instrument du pouvoir », mais la Nation en armes. Le Gouvernement peut donc fixer à son gré, explicitement ou implicitement, le contingent actif de la Garde, sur base de l'article 4 de la loi du 9 septembre 1897, soit en appelant à l'activité les gardes non actives des localités de moins de dix mille habitants et qui ne sont pas fortifiées ou dominées par une forteresse, soit en décidant la mise en non-activité de Gardes locales jusque-là normalement en activité de service. En aucun cas il ne peut réduire le contingent total de la Garde civique, c'est-à-dire le chiffre que donne l'addition du nombre de gardes servant dans les unités actives et du nombre de gardes inscrits dans les

(37) *Rapport de la Section centrale du Congrès national fait par Fleussu, le 24 janvier 1831, dans HUYTTENS: op. cit., t. IV, p. 108.*

(38) Un arrêté du 30 septembre 1831 autorisa, pour la durée de la guerre belgo-néerlandaise, la levée d'un régiment d'infanterie composé d'étrangers. Ce régiment fut réduit à un bataillon par un arrêté du 31 décembre 1831. Il fut dissous par un arrêté du 5 septembre 1832.

(39) Loi du 9 septembre 1897, art. 8.

(40) Loi du 9 septembre 1897, art. 53.

(41) *Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants relatif au projet de la loi du 9 septembre 1897 (Pasinomie 1897, p. 379).*

(42) HUYTTENS: *op. cit.*, t. IV, p. 109.

unités non actives. Ce chiffre est déterminé automatiquement par le nombre d'hommes en âge et en état de servir. Le Gouvernement étant seul juge de l'opportunité d'appeler en service actif les Gardes locales non actives, il peut ainsi mettre sur pied une garde civique nationale active aux effectifs considérables.

#### 4. L'attribution des grades dans l'Armée et dans la Garde civique.

Le Constituant s'est penché avec attention sur les carrières militaires. L'Armée devant être à son point de vue un instrument fidèle de l'Exécutif, la subordination hiérarchique au Chef de l'Etat doit y être inconditionnelle. L'attribution de la détention hiérarchique de l'*imperium* militaire est donc confiée au Roi qui, aux termes de l'article 66 de la Constitution, « confère les grades dans l'Armée ». Mais aussitôt le Constituant ajoute en un article 118 que c'est la Loi qui règle « l'avancement, les droits et les obligations des militaires ». Ce tempérant à l'arbitraire n'a certes pas été énoncé dans le seul but finaliste d'assurer aux militaires des garanties personnelles que l'on ne retrouve pas par ailleurs en faveur des fonctionnaires de l'Exécutif. Il témoigne plus exactement une nouvelle fois de la méfiance du Constituant envers un Exécutif à qui il lui répugne de laisser trop de libertés. Par des promotions flatteuses et partisanses, par la fixation à sa seule décision des traitements et des soldes, le Gouvernement pourrait, dans le cas contraire, transformer trop aisément l'Armée en une force désolidarisée de la Nation, car cette force publique pourrait croire alors tout devoir à l'Exécutif et rien au Peuple belge. Pour des motifs du même ordre, et afin d'empêcher que le Gouvernement ne noyauté l'Armée en prenant trop facilement des mesures de rétorsion envers les membres de celle-ci qui refuseraient de servir d'instrument d'oppression, notre charte fondamentale porte en son article 124 que « les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions, que de la manière déterminée par la loi ».

En ce qui concerne la Garde civique, le Constituant n'énonça aucune règle d'attribution des grades par voie d'autorité. Au contraire, tirant jusqu'à l'extrême les conséquences de sa conception selon laquelle la Garde s'identifie à la Nation en armes,

c'est aux citoyens en armes eux-mêmes, par le moyen d'élections démocratiques, qu'il confia l'attribution des plus nombreux des grades. Le paragraphe 2 de l'article 122 de la Constitution du 7 février 1831, porta que « les titulaires de tous les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions prévues pour les comptables (43) ».

D'abord plus extensif que ne le prévoyait la Constitution elle-même, ce système de collation des grades par la voie d'élections fut progressivement réduit jusqu'à son minimum constitutionnel extrême.

Le décret du 31 décembre 1830 (44) prévoyait que les grades électifs n'étaient conférés que pour une période renouvelable de cinq ans (art. 28, § 2). Sauf le sergent-major qui était nommé par le capitaine, tous les titulaires d'un grade dans une compagnie étaient élus par les gardes composant celle-ci (art. 25, § 1<sup>er</sup>). Les chefs de bataillon et leur état-major étaient élus par les officiers du bataillon intéressé (art. 27, § 1<sup>er</sup>), les états-majors des chefs de légions par les officiers de la légion et les colonels en chef par les officiers des légions intéressées (art. 27, § 2). Le Chef de l'Etat ne nommait que le général en chef, les inspecteurs, les membres de l'état-major général, les colonels et les lieutenants-colonels (art. 29).

La loi organique du 8 mai 1848 (45) maintint en vigueur le système des grades électifs conférés pour cinq ans sauf réélection (art. 33), mais réduisit la liste des grades électifs dans toute la mesure permise par la Constitution : les élections dans les compagnies, sauf en ce qui concerne le sergent-major qui est nommé par le capitaine (art. 34). La nomination de l'inspecteur général, des commandants supérieurs et de leurs états-majors resta confiée au Roi (art. 59, § 1<sup>er</sup>). Les nominations aux grades de colonel et de lieutenant-colonel, ainsi

(43) Le paragraphe second de l'article 122 de la Constitution fut abrogé par la loi constituante du 24 août 1921. Depuis, l'obligation constitutionnelle d'attribuer les grades jusqu'à celui de capitaine au moins, par voie d'élections n'existe plus. Le législateur peut donc, actuellement, prévoir à son gré pour tous les grades une procédure d'attribution de son choix: élections, nomination par le Roi ou par une autorité subordonnée au Chef de l'Etat, ou un système mixte quelconque.

(44) BOSCH: *op. cit.*, 2<sup>e</sup> partie, pp. 331 et suivantes; *Pasimie 1830-1831*, pp. 119 et suivantes.

(45) *Pasimie 1848*, pp. 166 et suivantes; *Pasimie belges*, t. XLVII, Bruxelles, 1894, v<sup>o</sup> « Garde civique (organisation) », col. 821 et suivantes.

qu'aux fonctions d'adjudant-major, de quartier-maître et de rapporteur furent confiées au Roi, mais le choix du Chef de l'État fut limité à une liste de trois candidats par poste présentée par les officiers du corps (art. 59, § 2).

La loi organique actuellement en vigueur du 9 septembre 1897 supprima la précarité de l'attribution des grades électifs. Désormais, ceux-ci sont conférés définitivement (art. 61). Dans les compagnies (ou batteries, ou corps de cavalerie), à l'exception toujours du sergent-major dont la nomination reste confiée au capitaine, — les gardes continuent à élire leurs officiers et gradés (art. 54). La nomination de tous les officiers non compris dans les cadres des compagnies est désormais confiée au libre choix du Roi (art. 56), le système des présentations par les officiers du corps intéressé d'une liste de trois candidats par poste ayant été supprimé. Les adjudants-sous-officiers, les chefs et les sous-chefs de musique, les musiciens, trompettes, clairons, tambours et ambulanciers, — tous étrangers aux cadres des compagnies —, sont nommés par le chef de la Garde locale (art. 59) (46).

##### 5. L'organisation fondamentale de l'Armée d'une part et de la Garde civique d'autre part.

Toute force publique peut être organisée selon deux principes de base : la sédentarité ou la mobilité. Souvent elle offre concurremment un dosage variable de ces deux concepts.

L'Armée étant instituée surtout en prévision de guerres internationales, la mobilité de ses effectifs est essentielle. Si elle porte la guerre à l'étranger, elle est forcément mobile. Dans la mesure où le rôle qui lui est assigné est défensif, son organisation territoriale prend de l'importance en raison de la nécessité de défendre des endroits clés du territoire comme les places fortes, les ports, les nœuds de communications importants et les aires géographiques considérées comme indispensables à son équipement et à son ravitaillement, sans toutefois diminuer pour autant la nécessité de conserver une très grande mobilité. L'ennemi qui attaque emploie en effet une armée qu'il a mise « en campagne », qui a quitté ses places et garnisons, et qui choisit avec toute la souplesse des unités mobiles, de porter le poids de ses armes sur les points du territoire choisis par lui. Les places

nationales doivent alors, selon l'évolution de la direction de la guerre, être partiellement dégarnies, voire abandonnées, soit pour grossir notre armée mobile, soit pour renforcer les places ou les fortifications les plus menacées. Ces circonstances font que l'Armée est organisée dans des proportions éminemment précaires et variables, à la fois selon des principes de territorialité et des principes de mobilité, sans jamais pouvoir prétexter d'une territorialité toujours relative et temporaire pour verser dans une sédentarité trop poussée, dans un régionalisme de principe. Si l'Armée doit reconnaître la sédentarité de la Nation, et en tirer certaines conséquences, l'organisation territoriale de l'État ne peut avoir pour conséquence ni d'immobiliser un corps ou une unité militaire dans une localité déterminée, ni de limiter le recrutement des effectifs aux habitants de cette localité. L'Armée ne peut reconnaître les divisions politiques et administratives du territoire que sous l'absolue réserve de toute une série de nécessités évolutives et vitales d'ordre stratégique et tactique. En temps de paix, elle tire toutefois les conséquences territoriales de son besoin de prendre des « quartiers d'hiver » qui, depuis qu'on ne guerroye plus chaque année ni uniquement à la bonne saison, ont pris la figure de garnisons plus ou moins permanentes. Toujours prête à la mobilité, l'Armée, même lorsqu'une longue période de paix l'amène à vivre surtout territorialement, ne confond donc pas cette territorialité avec un régionalisme sédentaire.

La Garde civique, au contraire, est fondamentalement locale et sédentaire. Elle est organisée par communes ou par groupes de communes for-

(46) Pour être éligible au rang d'officier, il faut soit être porteur du diplôme d'aspirant-officier de la Garde, soit avoir honorablement servi dans l'Armée en qualité d'officier ou, pendant trois ans au moins, en qualité de sous-officier, sauf les officiers de santé dont le diplôme de docteur en médecine suffit (art. 56). Les cours pour candidats officiers de la Garde sont organisés par les commandants supérieurs et l'examen d'aptitude est passé devant une commission composée de cinq membres et d'un secrétaire nommés par le Roi pour une période de cinq années. L'examen porte sur un programme déterminé par arrêté royal (art. 57). Tout garde est éligible, sans condition particulière, aux rangs de sous-officier, caporal ou brigadier, mais ceux-ci doivent ensuite dans l'année de leur élection, subir un examen devant une commission de trois membres formée et présidée par le chef local de la Garde. Cet examen est théorique et pratique, et le programme en est réglé par arrêté ministériel. Celui qui ne peut satisfaire à cet examen, ou qui ne comparait pas devant la commission est déclaré démissionnaire et ne peut être réélu qu'après un terme de deux années (art. 58).

mant une seule localité (47), et chaque Garde locale est placée sous l'autorité d'« un chef de la garde, commandant du grade de major au moins (48) ». Elle est recrutée sur place, et, en cette matière, le régionalisme qui la caractérise est poussé à l'extrême, en deçà même des limites communales. « Les compagnies », — est-il énoncé au paragraphe 4 de l'article 48 de la loi du 9 septembre 1897 —, « sont, autant que possible formées par quartier (49) ».

Les différentes gardes locales sont groupées en quatre circonspections dont le Roi détermine le ressort, et qui sont commandées chacune par un commandant supérieur du rang d'officier général. Ces quatre commandements supérieurs sont, en vertu de l'arrêté royal du 23 novembre 1897 (50) : la première circonspection dont le siège est à Bruxelles et qui comprend les provinces d'Anvers et du Brabant, la deuxième circonspection dont le siège est à Gand et qui comprend les provinces de la Flandre orientale et de la Flandre occidentale, la troisième circonspection dont le siège est à Mons et qui comprend les provinces du Hainaut et de Namur, et la quatrième circonspection dont le siège est à Liège et qui comprend les provinces de Liège, de Limbourg et de Luxembourg.

La Garde civique n'a pas de commandant en chef particulier. Comme les forces terrestre, navale et aérienne, elle est donc commandée directement par le Roi en vertu de l'article 68 de la Constitution. La Loi prévoit toutefois qu'il peut y avoir pour le Royaume « un inspecteur général ayant rang d'officier général (51) », mais un inspecteur n'a que des attributions qui ressortissent à l'administration générale de l'État et non au commandement (52).

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1921, notre charte fondamentale réserva une éventuelle mobilisation de la Garde civique à l'autorisation préalable du pouvoir législatif, soit particulière, soit générale, mais assortie de conditions fixées par lui (53). La loi statutaire du 9 septembre 1897 ne comprenant aucune disposition relative à un règlement de cette mobilisation, — et ayant d'autre part abrogé par son article 139 la législation antérieure —, le législateur de 1897 a entendu réserver à son autorisation spéciale, éventuellement assortie de mesures d'application particulières, la mobilisation de la Garde (54). Une mesure

de cet ordre fut prise par lui moins de deux ans plus tard. L'article 10 du code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899 porte en effet qu'« en temps de guerre, la Garde civique mobilisée est soumise aux lois pénales militaires », et l'article 21 du même code que les membres de cette fraction de la Garde sont alors justiciables de la juridiction militaire. Ces dispositions n'ont pas, prises à la lettre, pour effet de verser la Garde civique mobilisée dans l'Armée, mais elles ne se comprennent et ne se justifient que dans cette hypothèse. La soumission sans nuances de la Garde civique mobilisée aux juridictions militaires indique en effet que l'Armée exerce dans ce cas une véritable tutelle sur celle-ci et en fait un corps d'auxiliaires (55).

## 6. L'emploi des langues à l'Armée et à la Garde civique.

Originellement l'Armée comme la Garde civique n'usèrent officiellement que du français. L'article 4 du décret du gouvernement provisoire du

(47) Loi du 9 septembre 1897, art. 3 et 18.

(48) Loi du 9 septembre 1897, art. 47, § 1<sup>er</sup>.

(49) Seuls les corps d'artilleurs, de chasseurs à pied, de chasseurs à cheval et de sapeurs-pompiers que le Roi peut organiser en plus des compagnies normales d'infanterie et d'artillerie, échappent à un recrutement aussi local (voir les articles 48 et 50 de la loi du 9 septembre 1897).

(50) *Moniteur belge* du 25 novembre 1897.

(51) Loi du 9 septembre 1897, art. 46.

(52) Sur la nature des inspections générales de la force publique voir ROGGEN Ivan: *Gouverner et Commander* (dans: *PALLAS, Revue d'Intérêt général*, juin 1963, pp. 37 et suivantes). VERBESSEM (*Op. cit.*, no 428, p. 202) dit de l'inspecteur général que celui-ci « fait les inspections qui lui sont commandées et s'acquitte des devoirs qui lui sont prescrits par le ministre de l'Intérieur ».

(53) Constitution du 7 février 1831, « art. 123. La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». On en déduira *a contrario* que le Constituant n'a pas voulu soumettre à l'autorisation préalable particulière ou générale du législateur la mobilisation de l'Armée (y compris la Gendarmerie).

(54) VERBESSEM: *op. cit.*, no 9, p. 68.

(55) On remarquera que les dispositions des articles 10 et 21 du code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899 non accompagnées de la règle ancienne que la Garde mobilisée était plus qu'un corps d'auxiliaires et faisait véritablement partie temporairement de l'Armée sont peu favorables à la Garde. En tant qu'auxiliaire de l'Armée la Garde ne peut en effet prétendre faire participer ses officiers à la composition du siège de la Cour militaire et des conseils de guerre. De même, sa qualité de simple auxiliaire de l'Armée ne confère à ses officiers et gradés aucune autorité envers les membres de celle-ci alors que l'inverse ne fait cependant pas de doute. Le fait même de cette *capitis diminutio* des membres de la Garde mobilisée indique qu'une loi autorisant la mobilisation de celle-ci en temps de guerre doit nécessairement ajouter que pour la durée de celui-ci les unités mobilisées feraient partie de l'Armée.



27 octobre 1830 organisant provisoirement l'Armée belge (56) portait que « la langue française étant la plus généralement répandue en Belgique, sera la seule employée dans les commandements et l'administration militaire (57) ». L'Armée resta unilingue en Droit jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale. La loi du 2 juillet 1913 sur l'usage des langues à l'Armée (58) imposa aux officiers une connaissance suffisante de la seconde langue nationale, mit le néerlandais et le français sur le même pied (art. 1<sup>er</sup>, 2, 5 et 10), imposa le bilinguisme dans les avis et les communications adressés au public (art. 14), ainsi que dans tous les documents intéressant la troupe (art. 15, al. 1<sup>er</sup>). Dans les rapports avec les administrations civiles, elle prescrivit l'emploi de la langue usitée par celles-ci (art. 16). Enfin, il fut précisé que « l'instruction de la troupe se donne en français et en flamand » (art. 15, al. 2). Ainsi, unilingue française d'abord, bilingue franco-néerlandaise ensuite, l'Armée échappe au régionalisme linguistique (58bis).

La Garde civique, au contraire, après avoir été elle aussi d'abord uniquement francophone (59), mit dès 1897 soit, près de seize ans avant l'Armée, les deux grandes langues nationales sur le même pied. Elle ne le fit toutefois nullement sur base d'un libéralisme linguistique respectueux du choix de chaque individu et que seul le bilinguisme rend possible, mais sur base d'un unilinguisme territorial. L'article 137 de la loi du 9 septembre 1897 porte en effet que « dans les communes flamandes du pays, l'administration de la Garde civique, les correspondances, les avis et les communications émanant des autorités de la Garde sont soumis aux prescriptions de la loi du 22 mai 1878 et les gardes reçoivent l'instruction en flamand et sont commandés dans cette langue ». Un francophone servant dans la garde civique d'une localité néerlandophone est donc instruit, commandé et administré en néerlandais, tandis que son homologue néerlandophone servant dans la garde d'une localité francophone ou bilingue l'est en français. Cette contrainte linguistique, que l'Armée jusqu'à ce jour n'a cessé d'ignorer, est fondée sur le recrutement local et l'organisation sédentaire de la Garde civique dans un Etat qui, l'avenir devait l'enseigner, a tendance à préférer un unilinguisme régional plutôt qu'un bilinguisme libéral respectueux des préférences de chaque individu.

On remarquera enfin que l'adoption du bilinguisme franco-néerlandais dans l'Armée suivit de peu l'introduction en 1909 du service militaire obligatoire et personnel d'un fils par famille et coïncida pratiquement avec l'instauration en 1913 du service militaire obligatoire et personnel de tous les hommes valides. C'est cette introduction massive de citoyens-miliciens dans une armée, qui était jusque-là marquée du sceau des seuls soldats-citoyens, qui semble avoir déclenché cette mise sur pied d'égalité des deux grands parlars nationaux. La Garde civique, organiquement plus proche du Peuple, ressentit plus tôt la nécessité de s'adapter à l'émancipation linguistique des néerlandophones.

## 7. Le statut juridictionnel des militaires et des gardes.

Le statut juridictionnel des membres d'un ordre a une importance très grande car il reflète le degré d'intensité du particularisme fonctionnel de celui-ci par rapport à l'ordre général de l'Etat. L'examen du statut juridictionnel des militaires indique que ceux-ci font partie d'un ordre très particulier, très différencié de celui des citoyens ordinaires. L'Armée exerce sur les militaires, par des organes qui lui sont propres, pratiquement tout le droit répressif, tant réputé pénal que réputé disciplinaire. Le statut juridictionnel des gardes, au contraire, ne les différencie des autres citoyens que dans le domaine strictement disciplinaire seulement. En matières pénales, ceux-ci sont soumis au droit commun et aux juridictions ordinaires, sauf lorsqu'en temps de guerre ils font partie d'une unité mobilisée (60), c'est-à-dire versée en bloc dans l'Armée.

L'Armée, solidement charpentée et disciplinée, et tout empreinte pour ces motifs du paternalisme martial du chef, est caractérisée par :

(56) *Pasinomie 1830-1831*, p. 52; BOSCH: *op. cit.*, 2<sup>e</sup> partie, p. 328.

(57) Un arrêté du 16 octobre précédent, rapporté par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 octobre 1830, comprenait déjà un article 3 où il était dit que « la langue française étant la plus généralement répandue en Belgique, sera la seule employée dans les commandements ».

(58) *Pasinomie 1915*, pp. 256 et suivantes.

(58 bis) Les mêmes principes libéraux caractérisent toujours la législation linguistique militaire (voir la loi du 30 juillet 1938 modifiée par les lois du 30 juillet 1955 et du 27 décembre 1961, ainsi que par l'arrêté royal du 15 octobre 1963).

(59) GIRON (A.): *Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public*, t. II, Bruxelles 1895, vo: « Langues (Liberté des —) », p. 296.

(60) Voir le paragraphe 5 précédent, *in fine*.

a) un monopole quasi-universel, attribué à ses organes, de l'autorité répressive la plus large sur ceux qui font partie de l'ordre militaire ;

b) la règle la plus absolue possible que la détention de l'*imperium* militaire, y compris la détention du pouvoir de juger, est inhérente à l'exercice des prérogatives du commandement.

La Garde civile, moins solidement charpentée. — on a vu notamment que jusqu'au grade de capitaine, les charges y sont électives, sauf aux échelons supérieurs à ceux des compagnies (ou batteries, ou corps de cavalerie) —, est caractérisée par :

a) le maintien de l'autorité répressive des organes qui lui sont propres, dans les limites de la seule répression disciplinaire pure ;

b) l'ignorance relative du principe militaire que la détention du pouvoir de juger est fondamentalement inhérente à l'exercice du commandement.

L'Armée dispose d'organes juridictionnels qui lui sont propres et qui confondent en une même formule générale la répression disciplinaire et la répression pénale. *En ce qui concerne les infractions disciplinaires mineures, c'est-à-dire celles qui sont énumérées aux règlements de discipline, ainsi que pour réprimer les infractions de police ordinaires dites « contraventions aux lois pénales » (61) ; lorsque les tribunaux ordinaires renoncent à sanctionner ces dernières pour lui en attribuer la compétence répressive (62), l'Armée confie le pouvoir répressif aux officiers revêtus au moins du grade de capitaine ou exerçant au moins le commandement d'une compagnie (batterie, escadron, escadrille) ou d'un détachement isolé (63). Chacun de ces officiers exerce individuellement ce pouvoir, comme « juge-unique », et se voit ainsi véritablement conférer comme inhérente aux prérogatives de son commandement la qualité de juge de police militaire. Il doit toujours être supérieur en rang ou en ancienneté dans le même rang à celui qu'il soumet à sa juridiction (64).*

*En ce qui concerne les infractions disciplinaires majeures (ou infractions dites pénales militaires) et les infractions pénales ordinaires (sauf les contraventions dans le cas visé précédemment), l'Armée confie la répression, non plus à un juge militaire unique, mais à des collègues militaires répressifs qui ont nom de « conseils de guerre », sauf le collègue militaire supérieur qui a nom de*

« cour militaire » et les fonctions de Ministère public et de président des commissions judiciaires chargées de l'instruction écrite des affaires sont confiées à des magistrats militaires : l'auditeur général et les auditeurs militaires (65).

Le conseil de guerre est composé fondamentalement de cinq officiers (un officier supérieur, deux capitaines et deux lieutenants) (66). Lorsqu'il est dit « permanent » (c'est-à-dire attaché au commandement territorial d'une province), et partout ailleurs quand c'est possible, il ne comprend toutefois qu'un lieutenant au lieu de deux, l'autre officier du même grade étant dans ce cas remplacé par un docteur en droit siégeant *qualitate qua* et que l'on dénomme pour cette raison « le membre civil ». Si le conseil de guerre est « permanent », ce membre civil doit être en outre vice-président ou juge d'un tribunal de première instance du ressort de la cour d'appel où siège le conseil (67).

Lorsque le justiciable est un officier général ou supérieur, ou encore lorsqu'il est poursuivi en raison d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions de membre d'un conseil de guerre, il est jugé directement par la Cour militaire (68). Celle-ci ne comprend pas de « membre civil ». Elle est présidée par un magistrat militaire nommé par le Roi parmi les membres des Cours du pays ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins dix ans, et qui a

(61) Est « contravention à la loi pénale », l'infraction pénale pour la répression de laquelle la loi commine une peine d'emprisonnement de 1 à 7 jours et/ou une amende de 1 à 25 francs (Code pénal ordinaire du 8 juin 1867, art. 28 et 38). Le Code pénal militaire ne connaît comme infractions que les « crimes » et les « délits » militaires. Le domaine contraventionnel militaire est réservé aux règlements de discipline.

(62) Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 24.

(63) *Reglement van Krijgstucht of Disciplie voor het Krijgsvolk te Lande*, du 15 mars 1915, art. 31, 34 à 41, et 43, *Regtspleging bij de Landmagt* du 20 juillet 1814, art. 4, 9, 13 et 14.

(64) *Reglement van Krijgstucht of Disciplie voor het Krijgsvolk te Lande*, art. 38; *Regtspleging bij de Landmagt*, art. 4.

(65) Art. 21 et suivants, et 45 et suivants du Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899.

(66) Voir le dernier alinéa du § 4 de l'art. 62 du Code de procédure pénale militaire, modifié par l'article 16 de la loi du 29 juillet 1953.

(67) Voir les articles 46, 51, 52 et 62 du Code de procédure pénale militaire. En vertu de l'article 53 du même code, le membre civil a rang de premier assesseur.

(68) Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 104, al. 2d. Quand l'intérêt de l'armée l'exige, le commandant en chef de l'armée ou tout commandant dont les communications sont interrompues peuvent toutefois ordonner le jugement d'un officier général ou supérieur par un conseil de guerre (art. 70, 71 et 72).

le rang protocolaire d'officier général (69). Ce président est assisté d'un officier général, d'un colonel ou lieutenant-colonel et de deux majors (70).

Comme les juges de police militaire, les officiers membres des collèges répressifs militaires ne peuvent être inférieurs en grade ou en ancienneté dans le même grade au justiciable qu'ils ont à juger. Ils doivent, s'il échet, être remplacés par un supérieur du prévenu (71).

On notera enfin qu'un appel contre une décision privative de liberté ordonnée par le juge de police militaire put, jusqu'en 1916, être porté en conseil de guerre. De même, appel contre les jugements des conseils de guerre territoriaux rendus en première instance était et est toujours possible en Cour militaire (72).

La Garde civique, contrairement à l'Armée, ne peut exercer sur ses membres la totalité de l'*imperium* répressif. Celui-ci est limité comme dans les ordres particuliers civils, à la répression disciplinaire seulement.

En compensation et à la différence de l'Armée, la Garde ne fait pas de distinction organique entre les infractions disciplinaires mineures et les infractions disciplinaires majeures dites « pénales militaires ». Toutes les infractions disciplinaires portent à la Garde le nom qui leur est propre. En ce qui concerne la répression des infractions commises par les gardes d'un rang inférieur à celui d'officier, les affaires sont toutes instruites et jugées par un « conseil de discipline » (73). Si le garde est officier, les affaires sont instruites par un « conseil d'enquête » puis, sur avis de celui-ci et sur proposition du Ministre de l'Intérieur, elles sont jugées par le Roi (74). En outre, sans préjudice du renvoi devant un conseil de discipline, tout garde de rang subalterne peut être réprimandé par tout supérieur en grade, voire, en cas d'insubordination grave, être arrêté préventivement sur ordre de ce dernier et incarcéré pour vingt-quatre heures au plus au dépôt communal (75). De plus, son commandant de compagnie (batterie, corps de cavalerie), ainsi que les officiers supérieurs peuvent le renvoyer au peloton d'instruction pour une période qui ne peut excéder six mois (76). Enfin, sans préjudice du renvoi d'un officier devant le conseil d'enquête, le commandant supérieur et le chef de la garde locale peuvent lui infliger des arrêts de un à trois jours (77).

Les conseils de discipline et d'enquête ignorent le principe militaire selon lequel le pouvoir de punir est inclus dans le pouvoir de commander. L'article 129 de la loi du 9 septembre 1897 porte que « le conseil d'enquête se compose, outre le commandant supérieur, président, de quatre membres désignés par le sort parmi les officiers de la garde civique de la commune où siègera le conseil et ayant un grade égal ou supérieur à celui du prévenu ». Si aucun membre du conseil d'enquête ne peut être inférieur en grade au prévenu, il peut donc être cependant son inférieur hiérarchique par une ancienneté moindre dans le même grade. L'abandon de principes hiérarchiques stricts est encore plus sensible dans les conseils de discipline. L'article 114 de la loi du 9 septembre 1897 porte qu'il y en a un par Garde locale, et que celui-ci « se compose, outre le juge de paix ou son suppléant, président, de deux officiers subalternes, d'un sous-officier et d'un caporal ou brigadier ». La loi ne prévoit aucune modification de la composition du conseil de discipline dans le cas où le prévenu serait hiérarchiquement supérieur à l'un des membres de ce conseil ou à plusieurs d'entre eux.

(69) Code de procédure pénale militaire, art. 103.

(70) Code de procédure pénale militaire, art. 105.

(71) Code de procédure pénale militaire, art. 140 et 147. Une seule exception est admise par la loi, relativement au jugement des lieutenants-généraux. Il est en effet fréquemment impossible de composer une Cour militaire comprenant quatre assesseurs tous lieutenants-généraux plus anciens qu'un prévenu du même grade qu'eux. L'article 113 du code précité prévoit en conséquence que les lieutenants-généraux sont jugés par leurs pairs, sans égard à l'ancienneté.

(72) *Rechtspleging bij de Landmagt* du 20 juillet 1814, art. 15 à 18; Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 104, al. 1<sup>er</sup>. L'appel contre les décisions des juges de police militaire fut supprimé par l'arrêté-loi du 5 avril 1916 (*Pasinomie 1916*), et en conséquence les articles 15 à 18 du code de 1814 précité furent abrogés, sous prétexte que cette voie de recours était de nature à énerver la discipline et qu'une réclamation adressée aux supérieurs hiérarchiques de l'officier qui avait puni disciplinairement, en leur qualité de juges de police militaire d'un rang supérieur, suffisait. Quelques mois auparavant un arrêté-loi du 28 décembre 1915 (*Pasinomie 1915*) avait permis au Roi par le moyen d'arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres, de suspendre temporairement la faculté d'appeler en Cour militaire des jugements rendus par les conseils de guerre en campagne, déclarant ainsi, *a contrario*, que dans les autres cas un appel des décisions des conseils de guerre en campagne est possible.

(73) Loi du 9 septembre 1897, art. 114 et suivants.

(74) Loi du 9 septembre 1897, art. 128 et suivants. On notera que le Roi intervient ici en sa qualité de chef de la force publique (« des forces de terre et de mer ») que lui confère l'article 68 de la Constitution.

(75) Loi du 9 septembre 1897, art. 111.

(76) Loi du 9 septembre 1897, art. 112.

(77) Loi du 9 septembre 1897, art. 113.

On remarquera enfin que les conseils de discipline de la Garde civique sont présidés par le juge de paix. La présidence de ce magistrat civil ne peut être valablement justifiée uniquement par la volonté d'inclure dans le siège un juriste destiné à y apporter les lumières de sa science comme c'est le cas pour l'assesseur dit « membre civil », dans les conseils de guerre. Dans cette hypothèse, on ne voit en effet pas pourquoi les conseils d'enquêtes ne comprendraient pas non plus un magistrat civil en leur sein. On peut donc penser que les juges de paix ont été placés à la présidence des conseils de discipline parce que, à la différence des conseils d'enquêtes qui ne sont pas appelés à proposer au Roi la prononciation de peines privatives de liberté ou d'amende (78), les conseils de discipline peuvent être appelés à prononcer eux-mêmes des peines d'emprisonnement d'un à sept jours et des peines d'amende d'un franc à vingt-cinq francs, voire le double de ces peines dans le cas de récidive légale dans l'année suivant une première condamnation ou dans le cas d'insubordination grave (79). L'article 7 de la Constitution porte en effet que « hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou, au plus tard dans les vingt-quatre heures », et l'article 92 de la même charte fondamentale que « les contestations qui ont pour objet des droits civils », — et le droit à l'intégrité du patrimoine est un droit civil —, « sont exclusivement du ressort des tribunaux ». Certes, une certaine théorie cherche à enseigner que les dispositions des articles 7 et 92 de la Constitution ne visent que les infractions à la loi dite pénale et non les infractions dites disciplinaires (80), mais il ne fait pas de doute que ses défenseurs ne sont pas très convaincants. Il suffit en effet de leur objecter que dès lors les garanties constitutionnelles, déjà fort fragiles, ne seraient plus qu'illusoire. Il suffirait d'appeler « disciplinaire » ce que l'on voudrait soustraire à leur portée, et par ce véritable tour de passe-passe l'individu ne rencontrerait dans les ordres particuliers de l'Etat, ou, dans les organisations privées, plus aucune des garanties que seul l'ordre général de l'Etat devrait alors respecter. On peut donc penser que la présidence qui est impartie aux juges de paix dans les conseils de discipline a surtout pour but de pallier dans toute la mesure

du possible ce problème de droit constitutionnel. Il y remplit l'office du juge visé à l'article 7 de la Constitution. En outre, assisté de gardes de tous grades, même souvent hiérarchiquement inférieurs au prévenu, il peut passer comme siégeant avec l'assistance d'un jury au sens de l'article 98 de la Constitution, jury spécial à un ordre particulier dans l'Etat mais jury tout de même puisque ses membres sont recrutés indépendamment de préoccupations d'autorité hiérarchique à l'égard des prévenus. Dans l'ordre particulier de la Garde, les « jurés » membres des conseils de discipline sont, en tant que gardes, les pairs particuliers des justiciables, comme dans les jurys des cours d'assises les jurés sont, en leur qualité de citoyens, les pairs ordinaires des justiciables dans l'ordre général de l'Etat.

L'Armée ne rencontre aucune difficulté constitutionnelle semblable. L'article 105 de la Constitution porte à son usage que « des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, les droits et les obligations de leurs membres et la durée de leurs fonctions ». Sans avoir à se préoccuper d'autres règles constitutionnelles que celles-là, l'Armée peut, par ces lois particulières à la Constitution elle-même comme aux lois ordinaires, confier le pouvoir de juger à des officiers, — siégeant individuellement ou collégalement, sous l'étiquette disciplinaire comme sous l'étiquette pénale dans une même formule répressive —, et se dispenser de confier l'*imperium répressif* à la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire assisté d'une espèce de jury. Commander, récompenser et punir sont dans une société vraiment hiérarchisée en un bloc solide, l'apanage du chef. La société militaire est une société fortement hiérarchisée, un ordre très particulier dans l'Etat, et qui dispose constitutionnellement de sa propre répression. Celle-ci y est exercée soit individuellement soit collégalement par ceux qui y détiennent le commandement à partir d'un grade jugé suffisamment élevé. Il n'en est pas de même dans la Garde.

(78) Les officiers de la Garde ne sont passibles que des peines de la déchéance du grade, de la révocation ou de la suspension du grade pour un terme de six mois au plus (Loi du 9 septembre 1897, art. 132).

(79) Loi du 9 septembre 1897, art. 122.

(80) Notamment HAUS (J.J.): *Principes de Droit pénal belge*, t. 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> édition, Gand, 1879, n<sup>o</sup> 74, p. 42.



#### IV. L'UNICITE DE LA FORCE PUBLIQUE BELGE DEPUIS 1914 ET LA RENAISSANCE EPHEMERE DE NEO-GARDES CIVIQUES

La Garde civique disparut en fait au début de la Première Guerre mondiale. Le service militaire général obligatoire et personnel introduit en 1913 l'avait condamnée à ne plus pouvoir compter dans un avenir proche que sur des effectifs fortement réduits. L'arrêté royal du 17 juin 1920 par lequel elle fut mise entièrement en non-activité, fut compris erronément comme la supprimant, et cette situation de fait perdue encore actuellement.

Elle fut facilitée par un climat psychologique tout spécialement favorable à l'Armée qui sortit de la Guerre de 1914-1918 auréolée d'une gloire extraordinaire et dont les effets se firent sentir jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Ayant fait seule une guerre patriotique et victorieuse sur le sol national, sans la participation en tant que telle de la Garde civique, l'Armée bénéficia d'une popularité qui effaça d'un coup toutes les préventions du Constituant de 1831. Elle apparut non plus seulement comme l'outil redouté du pouvoir exécutif, mais surtout comme l'incarnation sublime de la Patrie. Chacun se reconnut en elle.

Les nécessités de la défense anti-aérienne du territoire favorisèrent toutefois à l'issue de l'entre-deux-guerres, la naissance de deux gardes dont les missions auraient été sans nul doute confiées à la Garde civique si, en 1939, la longue éclipse de celle-ci ne l'avait plus fait tenir que comme le souvenir d'une époque riche en folklore. Par le paragraphe 5 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> mai 1939 (81), le Roi fut autorisé à prendre, par des arrêtés délibérés en conseil des ministres, « toutes mesures nécessaires en vue de la défense active et de la protection passive contre les attaques aériennes ». Cet article ajoutait qu'il pouvait « procéder à toutes mesures utiles à l'organisation d'une garde territoriale antiaérienne et, notamment, à des rappels exceptionnels, individuels ou par catégorie, non prévus par les lois sur la milice ». Il pouvait aussi « prendre toutes mesures propres à compléter l'organisation militaire et les moyens de défense du territoire, à l'exclusion de toutes modifications ou obligations fixées par les lois de la milice ».

Deux arrêtés ne tardèrent pas à être pris : l'arrêté royal n° 1 du 20 mai 1939 « portant organisation générale de la *défense active* du territoire contre les attaques aériennes et créant la *garde territoriale antiaérienne* (82) » et l'arrêté n° 3 du même jour, « portant organisation générale de la *protection passive* des populations contre les *attaques aériennes* (83) ».

#### 1. La Garde territoriale antiaérienne (GTA).

L'arrêté royal n° 1 du 20 mai 1939 portait que la défense active du territoire contre les attaques aériennes était confiée d'une part à une *garde territoriale antiaérienne*, et d'autre part à l'*aviation territoriale* (art. 1<sup>er</sup>). Cette organisation ressortissait au département de la défense et dépendait des autorités militaires, en temps de paix comme en temps de guerre (art. 2). Elle avait son budget propre (art. 3). L'aviation territoriale faisait partie de l'aviation militaire (art. 6), tandis que la GTA était constituée comme un corps paramilitaire à statut complexe et particulier.

La GTA comprenait un personnel permanent et un personnel non permanent. Le personnel permanent avait le statut du personnel en service actif à l'Armée. Les membres du personnel non permanent étaient « considérés comme militaires en congé illimité » mais leurs prestations étaient « des prestations militaires » (art. 8). Le personnel non permanent de la GTA était soumis à une période d'instruction ne pouvant dépasser huit mois, à raison de quatre exercices par mois de deux heures pleines chacun. La période d'entraînement astreignait le personnel à dix exercices par an, de deux heures pleines chacun (art. 28). En outre, des exercices d'ensemble d'une durée de six jours par an, en un endroit quelconque du territoire, étaient prévus également (art. 29), ainsi que des alertes (art. 30 et 31). Enfin, la mobilisation de l'Armée entraînait automatiquement celle de la Garde (art. 34). Le statut linguistique de la Garde était celui de l'Armée (art. 17).

La Garde comprenait des unités semi-fixes et des

(81) *Moniteur belge* du 6 mai 1939.

(82) *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> juin 1939. Cet arrêté royal fut confirmé par la loi du 16 juin 1947. Il fut abrogé, et par conséquent la Garde antiaérienne fut supprimée, par l'article 54, 1<sup>o</sup> de la loi du 5 juillet 1967 modifiant la loi du 15 juin 1961 sur la milice, le recrutement et les obligations de service.

(83) *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> juin 1939.

unités mobiles (art. 10 et 11). Elle était commandée par un officier général choisi par le Roi dans les cadres actifs de l'Armée (art. 13). Le Royaume comptait un certain nombre de régions de défense antiaériennes délimitées par le Ministre de la Défense nationale, et dont le commandement était confié à un officier supérieur de l'Armée choisi par lui (art. 14). Les grades subalternes étaient les mêmes que dans l'Armée, sauf les simples gardes qui étaient gardes de 1<sup>re</sup> ou de 2<sup>e</sup> classe selon des critères à définir par le Ministre de la Défense nationale (art. 15). Les officiers, du grade de sous-lieutenant à celui de major, étaient recrutés dans les cadres actifs ou de réserve de l'Armée, mais on créa aussi un certain nombre d'emplois d'officiers subalternes de complément choisis parmi des gardes volontaires ayant satisfait aux conditions déterminées par un arrêté royal (art. 21). Le cadre subalterne et les simples gardes étaient recrutés, dans des conditions et dans des proportions fixées par le Ministre de la Défense nationale, à la fois parmi le personnel de l'Armée active, le personnel de la réserve de celle-ci, le personnel de l'Armée territoriale, les volontaires n'ayant plus ou n'ayant pas d'obligations militaires, et les inscrits dans la réserve de recrutement de l'Armée (art. 24). En outre, la Garde était, « en principe, formée sur base du recrutement local » (art. 23).

Cette GTA, qui fut supprimée en 1957 (84) était donc une sorte de garde civile antiaérienne incorporée en permanence dans l'Armée et soumise au statut normal de cette dernière partout où c'était possible.

## 2. La Garde civile antiaérienne passive.

L'arrêté n° 3 du 20 mai 1939 institua un « service civil territorial de la protection aérienne passive comprenant un Commissariat général et une Garde civile » (art. 1<sup>er</sup>). Ce service était rattaché au département ministériel ayant la protection aérienne passive dans ses attributions (art. 2), c'est-à-dire au département de l'Intérieur.

Le Commissaire général était nommé par le Roi et disposait d'un personnel propre qui composait son commissariat général (art. 2). Chaque gouverneur de province dirigeait la protection aérienne passive dans sa province (art. 5), de même qu'à l'échelon local chaque bourgmestre dirigeait la protection aérienne passive dans sa commune

(art. 6) sauf la désignation d'une personne chargée d'assurer la défense de plusieurs communes à la fois (art. 7).

La Garde civile territoriale comprenait une inspection générale à l'échelon national et une direction à chaque échelon provincial, régional et local, ainsi que des unités provinciales, régionales et locales. Leur organisation et leur composition étaient fixées par le Roi (art. 18). Les unités régionales et locales étaient affectées à la région ou à la commune intéressée (art. 21). Le recrutement était local ou régional (art. 22). La Garde était constituée de volontaires (art. 23) ou, en cas de déficit du volontariat, par l'incorporation de personnes âgées de plus de 25 ans et choisies dans la réserve de recrutement de l'Armée, ou en cas de besoin, dans le reste de la population (art. 25).

La Garde avait un statut disciplinaire spécial (art. 39), et disposait de conseils de discipline par communes ou groupes de communes (art. 40).

Parallèlement à la Garde territoriale antiaérienne qui était une sorte de néo-garde civile belligérante, il y eut donc une Garde civile antiaérienne passive qui fut une sorte de néo-garde civile non-belligérante. La Garde civile authentique aurait permis de satisfaire aux mêmes besoins, notamment par ses corps de sapeurs-pompiers (85).

## V. PERSPECTIVES D'AVENIR

Depuis sa fondation, le Royaume de Belgique attend de tous ses habitants qu'ils servent dans la force publique, soit comme membres de l'Armée, soit comme membres de la Garde civile. C'est une erreur d'optique de croire que ce n'est que depuis l'instauration en 1913 du service militaire obligatoire et personnel que chaque Belge peut être astreint à prendre les armes pour le maintien de l'intégrité du territoire et de l'indépen-

(84) Voir ci-dessus la note 82.

(85) Loi du 9 septembre 1897, art. 50, § 1<sup>er</sup> : « Indépendamment des unités organisées en vertu des articles précédents, le Roi peut, après avoir entendu le conseil civique de révision et le chef de la Garde, autoriser la formation de corps d'artilleurs, de chasseurs à pied, de chasseurs à cheval et de sapeurs-pompiers ». Sur l'organisation des corps de sapeurs-pompiers de la garde civile, on peut consulter VERBESSEM: *op. cit.*, n° 456 et suivant, pp. 216 et suivantes.

dance nationale. Jusqu'à la Première Guerre mondiale la force publique belge comprit une Armée et une Garde nationale dite « civique », c'est-à-dire d'une part une armée de soldats-citoyens et d'autre part une garde de citoyens-miliciens. Ceux qui ne servaient pas dans la première devaient entrer dans la seconde.

L'Armée, fortement hiérarchisée, composée dans toute la mesure du possible de professionnels et de volontaires, constituait une force permanente, hautement qualifiée à tous les échelons. Outil militaire par excellence, elle avait pour idéal en soi d'assurer par les armes, partout où c'était utile ou nécessaire, au service du Roi, chef de l'Exécutif, la réalisation de la politique du Gouvernement. Instituée pour servir, elle était la force de l'Etat, lui-même au service de la Nation.

La Garde civique, milice de citoyens organisée localement avec toute la faiblesse relative d'une organisation démocratique mais aussi avec la certitude qu'elle ne pourrait se désolidariser de la Nation car la Nation c'était elle, était forcément moins qualifiée militairement que l'Armée. Animée d'un idéal moins détaché que celle-ci des intérêts personnels de ses membres, elle offrait, en contrepartie une garantie de moins de docilité passive envers l'Etat et de nature à contraindre celui-ci à ne pouvoir compter valablement sur elle que s'il répondait véritablement aux aspirations de la Nation.

L'introduction du service militaire obligatoire et personnel, dictée par la nécessité d'accroître considérablement dès le temps de paix une armée aux effectifs nombreux devant fournir non seulement une armée de campagne mais encore les garnisons de places fortes considérables pour l'époque et fortement renforcées comme Liège, Namur et Anvers, sonna le glas de la Garde civique. Cette situation mérite-t-elle de demeurer sclérosée dans cet état de fait et de droit déjà vieux de cinquante ans ? Le premier réflexe d'un patriotisme actif mais aussi peut-être quelque peu hâtif, serait certes de répondre par l'affirmative. A la réflexion, cependant, on peut se demander si elle ne procède pas de vues quelque peu dépassées tant par l'évolution sociale que par celle de la technique des guerres, et si, aussi surprenant que cela puisse paraître, un retour à une dualité de la force publique ne serait pas recommandable.

Socialement, l'organisation de l'Armée fait de plus en plus ouvertement l'objet de critiques. Presque toujours, celles-ci sont inspirées par le regret d'une partie de la Nation de devoir y servir pendant un temps assez long, — mais toujours jugé trop long par le civil que n'anime pas l'idéal du service d'ost —, et qui retire du cours normal de leurs activités des jeunes hommes qui sont déjà engagés dans leur carrière civile ou qui auraient voulu commencer celle-ci immédiatement après l'accomplissement de leurs études secondaires ou supérieures. Le service militaire qui est demandé aux miliciens retarde selon les époques, d'un an, de dix-huit mois, voire de deux ans leur « démarrage » dans la vie, et prolonge d'autant les sacrifices financiers de leurs parents.

Autre phénomène social, la généralisation du service militaire et personnel de tous les hommes en âge de servir a coïncidé avec l'aube de ce siècle où, précisément, l'émancipation sociale et économique des classes les plus pauvres a fait des progrès extrêmement rapides. Le plus humble des Belges a pris, en quelques décennies, une conscience élevée de ses droits subjectifs que la scolarité obligatoire et la généralisation du bien-être ont rendu de plus en plus évidents. L'unification de la force publique par l'absorption des effectifs de la Garde civique par l'Armée a peut-être eu pour résultat immédiat, peu avant la Première Guerre mondiale, de renforcer l'Armée sans altérer ses qualités éminentes d'efficacité par une bonne préparation d'abnégation et de sacrifice considérés comme un but en soi. Il était toutefois fatal qu'avec le temps l'entrée annuelle et massive dans l'Armée de miliciens de plus en plus émancipés socialement et attachés surtout à leurs intérêts civils de mieux en mieux conçus et compris, dût entraîner progressivement une crise que les souvenirs glorieux d'une guerre populaire et victorieuse comme la Première Guerre mondiale contribuèrent peut-être à retarder, mais qui, actuellement, commence à s'affirmer. L'esprit « milicien » envahit l'Armée, affaiblit ses qualités redoutables, et y développe un certain malaise entre ceux qui croient encore en elle, et ceux qui rejettent, ouvertement ou non, l'éthique du soldat-citoyen au profit de celle du citoyen-milicien. Dans ses manifestations les plus apparentes, ce phénomène se traduit par la volonté de beaucoup de réduire la durée et la rigueur du service militaire dans des proportions telles que

manifestement l'instruction des miliciens serait insuffisante. La démagogie qui naît facilement des rivalités politiques fait que le danger très grand que leur manque de préparation militaire ferait courir à nos jeunes gens à l'occasion d'une guerre nouvelle, est parfois délibérément ignoré. Cela, c'est pour un demain incertain que l'on retranche inconsidérément des préoccupations immédiates pour ne faire miroiter aux yeux de masses inconséquentes et avides du jour présent, que les profits immédiats d'une préparation militaire écourtée, voire caricaturale, et d'un service militaire facile et « bon-enfant ».

Une autre manifestation de cet état d'esprit, et qui traduit bien la dégradation de l'éthique militaire et le grignotement de l'ordre militaire par l'éthique civile, peut être trouvée dans le refus de plus en plus affirmé par une partie de la Nation d'admettre que l'Armée puisse être une société particulière basée sur un « leadership » intégral, monolithique, où commander signifie tout à la fois entraîner des hommes à sa suite, les faire agir, les administrer, les récompenser et les punir, où tous les actes des hommes même leurs actes privés, étrangers en apparence à l'accomplissement concret d'un service militaire déterminé, intéressent le groupe et doivent être jugés dans l'optique qui est la sienne.

Jusqu'en 1958, l'Armée tenait tout son monde bien en mains. Elle exerçait sur ses membres l'autorité répressive la plus large. Non seulement tous les militaires en activité de service étaient soumis à ses juges de police militaire (alias : disciplinaires) et à ses collègues répressifs que sont les conseils de guerre et la Cour militaire (86), mais encore, les militaires en congé illimité, — c'est-à-dire rendus à la vie civile normale mais toujours rappelables —, restaient soumis aux juridictions collégiales militaires lorsqu'ils étaient poursuivis simultanément aux premiers chefs comme auteurs, co-auteurs ou complices, ou à raison d'infractions connexes (87). Par l'article 4 de la loi du 27 février 1958, le législateur abolit cette dernière règle de compétence. Il en résulte que depuis lors les militaires en service actif échappent à la compétence des collègues répressifs militaires et tombent sous celle du Juge ordinaire, non plus seulement quand ils sont poursuivis simultanément à un civil comme auteur, coauteur ou complice ou à raison d'infractions connexes, mais aussi lorsque l'autre délinquant

est un militaire en congé illimité. Cette diminution de l'*imperium* militaire sur les membres de l'Armée est négligeable, mais elle a tendance à croître encore davantage et à prendre dans un avenir peut-être proche une importance telle que les fondements mêmes de l'ordre militaire seraient remis en question. Le rapport de la commission de la Justice du Sénat relatif au budget du département de la Justice pour l'année 1964, porte que le Commissaire royal à la réforme de la procédure pénale n'écarte pas avec certitude la possibilité de réduire considérablement en temps de paix l'autorité répressive de l'Armée sur ses propres membres, même en activité de service. Selon ce rapport le haut fonctionnaire précité aurait déclaré qu'on ne peut repousser *de plano* l'idée de réduire en temps de paix du moins, la compétence de la Cour militaire et des conseils de guerre aux seules infractions visées au code pénal militaire (88). Pour les infractions de droit commun, on pourrait donc en arriver à disloquer l'unicité de la répression. Comme dans les secteurs civils on confierait dans ce cas la répression des infractions pénales ordinaires au Juge ordinaire, c'est-à-dire à l'ordre général des juridictions qui, forcément, ne juge qu'avec une optique générale et sans se préoccuper des intérêts d'un ordre particulier. Comme dans les ordres particuliers civils, si l'Armée s'estime insatisfaite d'un jugement rendu dans cette seule optique générale, il lui appartiendrait alors de « rattraper » ensuite le délinquant militaire par une répression interne strictement disciplinaire. Certes, seule la commission sénatoriale de la Justice a été saisie de cette possible réduction de compétence répressive qui touche directement à l'éthique même de l'ordre militaire. La commission de la Défense nationale de la Haute Assemblée, pourtant intéressée au premier chef, pas plus que le département de la Défense nationale qui a pour tâche de veiller aux intérêts militaires de la Nation, ne paraissent avoir pris publiquement conscience de ces déclarations. Celles-ci n'en sont pas moins

(86) Code de procédure pénale militaire, 15 juin 1899, art. 21. L'article 23 du même code prévoyait toutefois quelques exceptions mineures à ce principe.

(87) Code de procédure pénale militaire, art. 22.

(88) Dans cette hypothèse des infractions de droit commun, selon ces déclarations, ne seraient plus de la compétence des collègues répressifs militaires, c'est-à-dire de la Cour militaire et des conseils de guerre, qu'en cas de connexité avec un crime ou un délit militaire. (Voir: *Sénat*, session de 1963-1964, 6 février 1964, no 129, « *Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. De Baeck* », p. 49.)



caractéristiques du choc en retour que subit l'Armée pour avoir absorbé en son sein et dès le temps de paix tous les citoyens-miliciens et avoir voué ainsi la Garde civique à une disparition déjà quinquagénénaire. Les miliciens, et derrière eux la Nation, cherchent à en limiter les conséquences en ce qui les concerne personnellement. Puisqu'on les a contraints à entrer dans l'ordre militaire, il ne leur reste, — du moins dans le court terme —, qu'à s'efforcer d'introduire dans l'Armée la part d'éthique civile qu'il leur répugne d'abandonner. En conséquence, l'Armée est progressivement dénaturée, et si l'évolution qui s'amorce est suivie des effets annoncés, elle prendra de plus en plus l'aspect d'une Garde civique (89).

Est-ce un bien ou est-ce un mal ? — Il ne fait aucun doute que sur le plan de nos strictes pré-occupations de politique intérieure, beaucoup auront tendance à s'en réjouir. La République fédérale allemande, pour faire accepter la création récente de sa *Bundeswehr* et vaincre les préventions envers sa défunte et très efficace *Wehrmacht*, s'est empressée de montrer la voie et de donner à sa nouvelle armée le cachet d'une force de citoyens-miliciens dont l'organisation répressive est le meilleur reflet. Si l'on veut toutefois se souvenir qu'une armée n'est valable que si on espère qu'elle sera un outil efficient, on ne peut répondre à cette question qu'après avoir abordé l'aspect technique, et non plus seulement social, du problème.

Techniquement l'organisation actuelle de l'Armée est décevante. Annuellement, elle appelle au service actif un effectif de plus de 40.000 miliciens. Ces purs civils, les uns enthousiastes, les autres plus ou moins résignés, elle a pour tâche de les instruire au métier de plus en plus complexe et difficile des armes. Elle doit en faire moralement et techniquement des militaires modernes qualifiés. Une fois instruits, c'est-à-dire enfin aptes à servir militairement l'Etat, ces miliciens sont renvoyés dans leurs foyers, et on recommence avec un nouveau contingent. Un chef d'entreprise qui recruterait son personnel pour l'instruire longuement et presque aussitôt le révoquer systématiquement après ne l'avoir utilisé à plein que pendant un temps très bref, serait considéré à juste titre par ses actionnaires comme un saboteur éminemment dangereux. L'Etat ne fait pratiquement pas autre chose dans son entreprise militaire. Le temps n'est

plus où une armée permanente était fondée sur de l'infanterie de ligne et sur une artillerie élémentaires et dont on attendait que ses membres apprennent simplement à tirer au commandement, à serrer les rangs dans un coude à coude rassurant au fur et à mesure des pertes, et pour le reste se soumettent passivement à l'exécution d'ordres simples donnés par des officiers toujours à portée de la voix et qui ne demandaient à leurs hommes que de tenir. Plus que d'un nombre de plus en plus restreint de simples fusiliers l'Armée a surtout besoin actuellement de bons mécaniciens et chauffeurs, de bons radio-télégraphistes, de bons techniciens électroniques, de bons fantassins et artilleurs complets maniant des armes diverses et compliquées, de bons aviateurs, de bons marins, de services logistiques au personnel éminemment qualifié, de bons infirmiers, etc... Le métier le plus simple, dans une armée permanente est devenu un métier de spécialistes entraînés. Les « non-qualifiés » n'y ont presque plus leur part. En outre, la puissance redoutable des armes modernes ne permet plus les grandes concentrations d'effectifs, ce qui implique qu'au combat les gradés les plus humbles, voire les simples soldats, loin des yeux et du soutien immédiat de leurs chefs, doivent être moralement et techniquement des combattants rompus au métier et capables d'initiatives hardies mais réfléchies. En raison de cette dure réalité, l'armée permanente ne peut considérer de plus en plus les miliciens qu'on lui confie massivement par levées annuelles et instruits hâtivement que comme un appoint peu efficace de véritable « chair à canon ». Si l'on aborde les besoins de la Force navale et de la Force aérienne, il est évident que sauf l'appoint de quelques gardes d'arsenaux et d'aérodromes et de quelques hommes tout juste bons à briqueter un pont, à récurer un hangar ou à pomper l'essence, ces forces ne peuvent utiliser qu'un personnel de qualité. Le milicien n'y est qu'exceptionnellement à sa place, et souvent pour n'y remplir que des tâches accessoires.

En ce qui concerne la Force terrestre, le gros des unités combattantes est intégré dans l'OTAN et sa mission consiste à subir sur l'heure, et sans

(89) Cette évolution serait achevée si, voulant désormais considérer le conseil de guerre comme une espèce de jury et non plus comme un collège de chefs, on y introduisait comme on l'entend parfois recommander, un « pair » du justiciable c'est-à-dire un militaire de son grade. (Voir, à ce propos, le chapitre III, section 6, ci-dessus.)

préavis, le choc d'une guerre éventuelle qui est la seule raison de sa présence hors de nos frontières. Elle non plus, dans cette optique, ne peut se satisfaire de troupes peu instruites ou peu entraînées. L'Armée belge d'intervention doit être, comme les escadrilles opérationnelles de la Force aérienne et les formations navigantes de la Force navale, une armée permanente aux effectifs de valeur et prête à faire immédiatement la guerre. Il est aléatoire d'espérer qu'en cas de nouveau conflit généralisé, notre 1<sup>er</sup> Corps d'Armée puisse être renforcé dans les premiers jours par des rappels individuels massifs de réservistes ou par l'envoi sur place de divisions de réserve. La destruction des voies de communications et l'embouteillage de celles d'entre elles qui resteraient ouvertes serait telle qu'elle ne pourrait compter longtemps que sur les effectifs et les stocks dont elle dispose sur place. Une telle guerre serait gagnée ou perdue pour nous, ce qui ne veut pas dire qu'elle serait finie par cela, dans ces premiers jours, voire dans ces premières semaines d'une lutte dure et acharnée. Cette armée ne peut répondre à de tels impératifs que si elle est fondamentalement composée principalement de soldats-citoyens.

Par contre, le territoire national qui se trouve immédiatement derrière cette armée est dangereusement démuni. La défense dite « passive » de ses habitants en est à ses balbutiements, et cependant elle nécessiterait, plus que jamais un réseau d'alerte, un réseau médical et ambulancier, et un réseau de sapeurs-pompiers extrêmement nombreux, organisé minutieusement et recruté sur place. La défense active du territoire est presque aussi misérable, quelques rares unités de défense de l'intérieur et les brigades locales de Gendarmerie sont chargées de lutter contre les sabotages de parachutistes ennemis qui, par petits groupes très mobiles et bien entraînés, ne manqueraient pas de multiplier dans le Royaume leurs destructions matérielles et leurs attentats contre des autorités civiles et des installations essentielles et mal protégées.

La parade ne peut être trouvée dans l'entretien d'unités militaires nombreuses et permanentes. Telle localité, tel secteur, telle province peut-être ne sera jamais alertée et des forces précieuses, retirées de la vie industrielle, agricole, économique et administrative y stationneraient vainement, mais en permanence sous les armes. Seule une organi-

sation puissante, axée sur une milice régionale comme l'était la Garde civique peut répondre à de telles nécessités. Force non permanente, cette Garde dont on pourrait peut-être modifier le nom en « Garde nationale », fournirait des effectifs de combat, d'aide médicale et de sapeurs-pompiers qui, entre deux alertes ne resteraient pas oisifs. Ils vaqueraient à leurs indispensables occupations civiles. En cas d'alerte, leur recrutement local, quartier par quartier, permettrait de constituer sur le champ chaque fois qu'il en est besoin et pour le temps strictement nécessaire au ratisage armé de la région, au déblaiement des rues, à l'évacuation vers les centres hospitaliers des blessés, à la protection active des endroits clés, des unités entraînées spécialement à des tâches qui conviennent à merveille à une milice. En outre, si la fortune des armes de l'armée permanente lui permet de tenir, les plus jeunes d'entre les miliciens pourraient, comme on l'avait prévu pour la Garde civique, être versés individuellement ou par unités mobiles entières, dans l'armée permanente.

Dans une telle perspective d'avenir, il est clair que la renaissance de la Garde civique devient une nécessité. Elle dispenserait la majorité de nos jeunes gens du service militaire obligatoire, et cette « Garde nationale » rendrait cependant au pays les services les plus efficaces.

La solution de l'avenir, pour des raisons techniques et militaires, ne paraît donc pas devoir être trouvée dans une transformation progressive de l'Armée en une sorte de Garde civique. Elle paraît devoir être recherchée dans un retour clairvoyant aux principes antérieurs à 1913. Une armée permanente de soldats-citoyens, et une garde nationale de citoyens miliciens paraissent constituer dans le contexte social et technique contemporain, la meilleure des solutions. Outre que notre défense serait mieux assurée, cela permettrait à l'Armée de conserver, et même de retrouver, ses qualités redoutables mais nécessaires d'un ordre particulier, fortement charpenté, à l'éthique fonctionnelle propre et indispensable au but dans lequel on l'entretient. D'autre part, le service militaire obligatoire pourrait être supprimé. A ceux qui voudraient ne pas être astreints pendant vingt ans à quelques heures de prestations mensuelles (le samedi matin, par exemple, qui est actuellement un jour de repos presque universel et n'est cependant par un jour férié) ou même plus espacées, dans la Garde

nationale, l'Armée pourrait offrir un service militaire volontaire suivi d'une entrée dans ses réserves pour une durée à déterminer. Ce volontariat à court terme lui offrirait l'avantage de disposer de l'appoint de citoyens-miliciens qui auraient librement choisi l'Armée, et partant, accepté de se soumettre aux lourdes exigences de la société militaire. Il permettrait d'étoffer, mais toujours en minorité, des unités de militaires professionnels et d'y remplir des tâches qui ne demandent pas une qualification militaire particulière. Le reste de la Nation y trouverait aussi son avantage. Elle disposerait d'une garde nationale qui composerait un bouclier de l'intérieur qui lui manque cruellement aujourd'hui, elle échapperait à la servitude militaire obligatoire, et s'entraînerait dans une force publique où elle se reconnaîtrait car l'éthique et l'esprit y seraient civiles à son image.

Il ne semble pas que, dans la pratique, une telle réorganisation de la force publique belge entraînerait des difficultés insurmontables. La Gendarmerie est une force militaire professionnelle et, en fait, la Force navale et la Force aérienne emploient déjà une très large majorité de militaires professionnels, la nécessaire qualification de leurs effectifs y ayant déjà imposé indiscutablement l'éloignement progressif de la milice. Pour la Force terrestre, il suffira de rappeler que les deux divisions de notre corps d'intervention comprennent dès à présent plus de 40 % de militaires professionnels. L'effort à fournir pour ne plus devoir faire appel qu'au service militaire d'appoint de miliciens volontaires à court terme, par le recrutement d'un nombre encore accru de militaires de carrière et d'engagés ou de rengagés volontaires à long terme n'est certes pas négligeable. A notre époque de plein emploi de la main-d'œuvre civile, l'Armée ne peut compter sur un recrutement de militaires professionnels qualitativement et quantitativement satisfaisant qu'en revalorisant à la fois moralement et financièrement la carrière des armes.

La revalorisation morale de celle-ci est une affaire de conscience sociale et de propagande officielle. La revalorisation financière implique la nécessité d'offrir des traitements plus élevés qu'actuellement, surtout dans les rangs subalternes. Cet effort financier n'est pas impossible, eu égard au coût hallucinant des engins et des armes modernes. En outre, la disparition presque radicale des miliciens dans l'Armée, permettrait de réduire considérablement les cadres hautement qualifiés des centres d'instruction et de les verser dans des unités de combat. Elle permettrait aussi des économies considérables d'équipements, de matériel, de carburant et de munitions usés actuellement presque à fonds perdus à l'instruction coûteuse de miliciens qui quittent l'Armée presque aussitôt après qu'ils ont été formés. La réduction massive des effectifs d'instructeurs, des équipements, du matériel, du carburant et des munitions utilisés à l'instruction permettrait de consacrer les économies correspondantes à accroître déjà dans une notable mesure les soldes et les traitements insuffisants des cadres subalternes. Enfin, l'Etat pourrait accroître le nombre des vocations militaires en assurant par priorité à ceux qui ont servi dans l'Armée pendant de nombreuses années, l'accès à de nombreux emplois civils, comme ceux de fonctionnaires, d'huissiers et de messagers de départements ministériels et de parastataux, de gardiens de musées, d'agents de police, de gardes champêtres, d'agents des douanes et accises, de concierges d'établissements publics, de magasiniers de l'Etat, etc.

\*  
\*\*

Certes, la solution proposée demande de nombreux efforts et la volonté de rompre avec la routine, mais une défense réellement efficace du territoire national accompagnée des avantages sociaux d'une disparition du service militaire obligatoire est à ce prix.

