

**OPERATION VIGILANT GUARDIAN EN
MILITAIRE OPENBARE ORDEHANDHAVING
DOORGELICHT:**

DE JURIDISCHE ZIN EN ONZIN VAN MILITAIRES OP STRAAT

Aantal woorden: 48.626

Jens Claerman

Studentennummer: 01203211

Promotor: Prof. dr. Jelle Janssens

Copromotor: Prof. dr. Antoinette Verhage

Masterproef voorgelegd tot het behalen van de graad Master of Laws in de Rechten
Academiejaar: 2017 – 2018

DANKWOORD

Toen ik mijn opleiding in de rechten begon, had ik een duidelijk doel voor ogen. Waar velen hun passie in het recht gaandeweg ontdekken, lag mijn voorkeur reeds vanaf het begin bij het strafrecht. Dit heeft zonder twijfel alles te maken met mijn beoogde carrière als politieambtenaar. Ik vatte deze studies aan met de bedoeling om later mijn steentje te kunnen bijdragen tot de vorming van een veiligere maatschappij. Met trots kan ik zeggen dat mijn vastberadenheid nog geen enkel moment van verslapping heeft gekend. Dit zou zonder de steun en begeleiding van zij die reeds vanaf dag één aan mijn zijde stonden en zij die ik doorheen de jaren aan de universiteit heb leren kennen, nooit mogelijk zijn geweest. Ik wil dan ook gebruik maken van dit moment om deze personen te bedanken:

In de eerste plaats ben ik mijn dankbaarheid verschuldigd aan mijn promotor Prof. dr. Jelle Janssens. Ik wens hem te bedanken om mij de mogelijkheid te bieden dit thésisonderwerp, dat zeer nauw aansluit bij mijn persoonlijke interesses, te mogen uitwerken. Onze aangename samenwerking heeft substantieel bijgedragen tot het resultaat van deze thesis. Daarnaast wens ik ook mijn copromotor Prof. dr. Antoinette Verhage te bedanken voor haar bijdrage in het beoordelen van deze thesis.

Vervolgens wil ik mij richten tot mijn trouwste supporters: mijn familie. Dankjewel Pa, voor mijn interessegebieden vorm te geven en op die manier te hebben bijgedragen aan de conceptie van deze thesis. Dankjewel Ma, voor alle hulp gedurende mijn loopbaan aan de universiteit. Zonder jou zou geen woord hiervan op papier staan. Dankjewel Cédric, om zoals het een tweelingbroer beaamt, steeds te zorgen voor momenten van afleiding.

Tot slot kan een eerbetoon aan mijn vrienden, die de afgelopen zes jaar hebben doen voorbijvliegen, niet ontbreken. Een speciale vermelding komt toe aan: Jan-Willem, voor de honderden uren aan hilariteit; Nicolas, mijn collega strafrechtsjurist en muziekliefhebber; en Heleen, mijn luisterend oor.

Lochristi, 9 mei 2018

INHOUDSTAFEL

Dankwoord	I
Inhoudstafel	III
1. Inleiding	1
1.1. Onderzoeksvragen	3
1.2. Onderzoeksmethode.....	5
2. Militaire ordehandhaving: terug van nooit weggeweest.....	6
2.1. De openbare orde en de handhaving ervan.....	6
2.1.1. Het begrip openbare orde.....	6
2.1.2. De wijze waarop de openbare orde wordt gehandhaafd	8
2.2. Een historiek van de Belgische (militaire) openbare ordehandhaving.....	11
2.2.1. De krijgsmacht.....	11
2.2.2. De burgerwacht.....	13
2.2.3. De rijkswacht.....	15
2.3. De terugkeer van militaire ordehandhaving <i>anno</i> 2015	17
2.3.1. Aanleiding.....	19
2.3.2. Het verloop van Operatie Vigilant Guardian	21
2.4. Conclusie	24
3. De juridische basis voor de inzet van de krijgsmacht	25
3.1. Inleiding.....	25
3.2. Inzet door de regering.....	26
3.2.1. Bevel over de krijgsmacht (art. 167, §1 van de Grondwet).....	26
3.2.1.1. De Grondwet en de krijgsmacht in het algemeen.....	26
3.2.1.2. Wie heeft het bevel over de krijgsmacht?	27
(i) Prerogatief van de Koning?.....	28
(ii) Delegatie van het bevel over de krijgsmacht?	30
(iii) Bevel tot ordehandhavingsinzet	33
3.2.2. Opdrachten van de krijgsmacht (de wet van 20 mei 1994 en het koninklijk besluit van 6 juli 1994) .	35
3.2.3. Artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002.....	43
3.2.4. Het protocolakkoord van 13 maart 2015	44
3.3. Opvordering door een overheid die niet het bevel over de krijgsmacht heeft.....	47
3.3.1. Definitie en overheden die beschikken over een opvorderingsrecht	47
3.3.2. Materiële voorwaarden voor opvordering	49
3.3.2.1. Uitzonderlijke omstandigheden	49
(i) Openbare orde <i>sensu lato</i> of openbare orde <i>sensu stricto</i> ?.....	49
(ii) Preventieve vordering?	51

3.3.2.2. Subsidiariteit	52
3.3.3. Formele voorwaarden voor opvordering	53
3.3.4. Gevolgen van de opvordering	54
3.4. De staat van beleg	54
4. Bevoegdheden van de krijgsmacht bij openbare ordehandhaving	57
4.1. Algemeen	57
4.2. Het gebruik van (dodelijk) geweld en vuurwapens	58
4.2.1. Omschakeling naar een ander juridisch kader	58
4.2.2. Het gebruik van geweld en vuurwapens in het kader van het EVRM	58
4.2.3. Gebruik van geweld en vuurwapens door militairen in België	60
4.2.3.1. Regelgevend kader	60
(i) Wettige verdediging	60
(ii) De wet op het politieambt	62
(iii) Rules of Engagement (ROE)	63
4.2.3.2. Militair geweld tijdens OVG	64
4.3. De veiligheidsfouillering	65
4.4. Conclusie	68
5. Militaire ordehandhaving elders in de wereld	70
5.1. Frankrijk	70
5.1.1. De rol van de krijgsmacht in de preventie van terreur in Frankrijk	70
5.1.1.1. Le plan Vigipirate	70
(i) Evolutie van het plan	71
(ii) Doel van het plan	71
5.1.2. Opération Sentinelle	72
5.1.3. Het juridisch kader van militaire ordehandhaving in Frankrijk	73
5.1.3.1. Het gemeen recht: de opvordering	74
5.1.3.2. Uitzonderingsregimes	76
(i) Uitzonderlijke presidentiële bevoegdheden	76
(ii) De staat van beleg	77
(iii) De noodtoestand	77
5.1.4. De bevoegdheden van militairen tijdens openbare ordehandavingsopdrachten	78
5.1.5. Conclusie	79
5.2. Het Verenigd Koninkrijk	80
5.2.1. Rechtsgronden voor militaire inzet	81
5.2.1.1. De common law plicht en het koninklijke prerogatief	82
5.2.1.2. Wettelijke bepalingen	84
5.2.2. Bevoegdheden van ingezette militairen	85
5.2.3. Operation Temperer	86

5.2.4. Conclusie	87
5.3. Australië	88
5.3.1. Part IIIAAA van de Defence Act 1903	88
5.3.2. Conclusie	89
6. De positie van de krijgsmacht: naar een nieuwe rolverdeling?	90
6.1. Grensvervaging tussen politie en krijgsmacht	90
6.1.1. Grensvervaging op basis van twee processen: militarisering en constabularisering	91
6.1.1.1. Militarisering van politie	91
(i) Politie modellen	92
(ii) Het Belgische politiebestedel	94
6.1.1.2. Constabularisering van de krijgsmacht	96
(i) De Belgische krijgsmacht	99
7. Conclusie: een toekomst voor de krijgsmacht als openbare ordehandhaver?	101
Bibliografie	107
Wetgeving	107
Parlementaire voorbereiding	109
Omzendbrieven	110
Protocolakkoorden	110
Parlementaire handelingen, vragen en antwoorden en andere documenten	110
Commissieverslagen	110
Schriftelijke vragen en antwoorden	111
Andere	111
Rechtspraak	112
Literatuur	112
Rechtsleer	112
Mediaberichten	117
Andere	122

1. INLEIDING

De huidige internationale veiligheidssituatie in beschouwing genomen, kunnen we enkel maar vaststellen dat België een veilig land is. Dit hebben we te danken aan een veiligheidsapparaat dat sinds zijn ontstaan mee is geëvolueerd met de maatschappij die het dient te beschermen. Vele van deze evoluties waren evenwel niet spontaan: belangrijke gebeurtenissen brachten grondige maatschappelijke veranderingen met zich mee, die op hun plaats het veiligheidsapparaat tot evolutie dwongen. Deze historische evolutie naar een moderne, democratische rechtstaat hield ook de vraag naar een modern en democratisch ordehandhavingssysteem in. In België werd dergelijk modern en democratisch veiligheidssysteem gecreëerd na de turbulente jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, waarin de Bende van Nijvel, *Cellules Communistes Combattantes* (CCC) en de affaire Dutroux aantoonde dat de toenmalige werking van veiligheidsactoren niet adequaat en conform een goed functionerende democratische rechtstaat was.¹

Hoewel het summum van de democratische ontwikkeling reeds enige tijd werd bereikt, doen er zich in onze moderne maatschappij nog steeds fenomenen voor die het veiligheidsapparaat tot verdere ontwikkeling verplichten. De *war on terror* ten gevolge van de aanslagen van 11 september 2001, zorgde ervoor dat terrorisme, ook in België², een topprioriteit werd, zowel van het interne als externe veiligheidsbeleid. Onder aanvoering van de Verenigde Staten zijn groepen zoals Al-Qa'ida en andere gelinkte organisaties uitgeroepen tot de grote aardsvijand. De onafgebroken strijd die reeds meer dan een decennium wordt gevoerd, is echter verre van afgelopen. Met de oprichting van het "Kalifaat" in Syrië zagen we een wederopleving van gewelddadig extremisme, dat ten gevolge van vluchtelingenstromen, ook diep tot in het hart van Europa zou binnendringen. Dit werd meer dan duidelijk na de aanslag op het Franse satirische magazine Charlie Hebdo. Een reële dreiging zou zich begin 2015 ook op Belgische

¹ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, (396) 399; Over de Cellules Communistes Combattantes zie: *De Zaak: De jacht op de CCC*, VRT, <https://www.youtube.com/watch?v=JNi7LiQyEwM>.

² FEDERALE REGERING, *Kadernota Integrale veiligheid 30-31 maart 2004*, <http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/kiv2004NL.pdf>, 9 *et seq*; FEDERALE POLITIE, *Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011*, https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/leg0025nl_0.pdf, 10; MINISTER VAN JUSTITIE en MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN, *Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019*, <https://www.police.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/het-nationaal-veiligheidsplan>, 43 *et seq*; FEDERALE POLITIE, *Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019*, <https://www.police.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/het-nationaal-veiligheidsplan>, 38 *et seq*.

bodem veruitwendigden ten gevolge van een grootschalige antiterreuractie in geheel België, met als specifiek zwaartepunt de gebeurtenissen in Verviers.³

Hierbij werden feiten aan het licht gebracht die de regering ertoe noopten beroep te doen op een veiligheidsactor die sinds vele decennia geen noemenswaardige rol meer had gespeeld op het vlak van binnenlandse veiligheid: de krijgsmacht. Sinds *Operation Vigilant Guardian* (OVG) het levenslicht zag na de gebeurtenissen in Verviers, zijn militairen niet meer uit het straatbeeld verdwenen. Vandaag staan nog steeds honderden van ‘onze jongens’ (en meisjes) paraat om ‘de vijand’ te ontvangen.

Het doel van deze thesis is om één van de binnenlandse opdrachten van de krijgsmacht, nl. haar rol in de openbare ordehandhaving, van naderbij te bekijken. Hierbij wordt naar een verklaring gezocht voor de terugkeer van de krijgsmacht in de ordehandhaving, zowel in de historische evolutie van het Belgische ordehandhavingssysteem, als in hedendaagse maatschappelijke factoren. Om in dit opzet te kunnen slagen mogen we ons niet blindstaren louter op de krijgsmacht. Zij is nl. maar een onderdeel van een complex veiligheidsapparaat dat doorheen de jaren meer en meer actoren is gaan omvatten. Daarom wordt ook aandacht besteed aan wat nu juist de plaats is van het leger naast de meest prominente veiligheidsactor, de geïntegreerde politie, en hoe deze actoren zich tegenover elkaar verhouden.

Daar waar de discussie over de rolverdeling tussen de politie en de krijgsmacht zeer goed gekend is in de juridische en andere wetenschappelijke literatuur, kan hetzelfde niet gezegd worden over de juridische vragen rond de rol van de krijgsmacht als ordehandhaver. Een gegeven dat in deze thesis duidelijk naar voor zal komen, is de gebrekkige juridische aandacht voor militaire openbare ordehandhaving door onze wetgever. De huidige inzet van militairen op het nationaal grondgebied heeft er voor gezorgd dat dit onderwerp een *mainstream* gespreksonderwerp werd. Deze inzet deed zowel bij beleidsmakers als in de publieke opinie een felle discussie losbarsten. Vooral vanuit (extreem-)linkse politieke milieus, kwam er heel wat oppositie tegen de beslissing van de regering. Zo zou de inzet volgens het Progress Lawyer Network niet alleen een illegale maatregel zijn, maar ook ten prooi vallen aan bepaalde niet-

³A. BULTÉ en J. ANTONISSEN, *Een jaar later: Terreur in Verviers*, Humo, 5 januari 2016, <http://gpr.me/ek7fzvnv2p/>, 14; M. EECKHAUT en N. VANHECKE, *Aanslag in België verijdeld*, De Standaard, 16 januari 2015, <http://gpr.me/tfb7xrn68q/>, 2.

juridische bezwaren.⁴ Ook in het parlement was er kritiek te horen op de inzet van onze militairen. Kamerleden Stefaan VAN HECKE⁵ en Raoul HEDEBOUW⁶ maakten hun bezwaren bekend via schriftelijke vragen naar aanleiding van het sluiten van het protocolakkoord van 17 januari 2015 betreffende de steun van Defensie aan de bewakingsopdrachten van de geïntegreerde politie. De vragen van de oppositie en andere maatschappelijke actoren zijn terecht. Het is in België zeer ongebruikelijk dat men een beroep doet op het leger om deel te nemen aan opdrachten van openbare ordehandhaving. We moeten ons desalniettemin afvragen of de opgeworpen bezwaren gegrond zijn.

1.1. Onderzoeksvragen

Dit alles brengt ons bij de vragen die in deze thesis gesteld worden. Vooreerst vragen we ons af wat ‘openbare ordehandhaving’ nu juist betekent. Hoewel dit begrip bij de meeste van ons een gelijkaardige betekenis oproept, is een juridische analyse van dit begrip onontbeerlijk om tot een goede bespreking van het onderwerp van deze scriptie te komen. Tegelijk kijken we ook naar de historische evolutie van de ordehandhaving in België, met specifieke aandacht voor de rol van de krijgsmacht. Eveneens wordt er een blik geworpen op de terroristische daden die in verschillende Europese landen ervoor gezorgd hebben dat militairen opnieuw een rol zijn gaan spelen in de openbare ordehandhaving. Kan er gesproken worden van een dreiging die dermate groot is dat zij niet meer bestreden kan worden door de politie alleen?

Ten tweede moeten een aantal prangende juridische vragen omtrent het optreden van militairen als ordehandhavers beantwoord worden. Een eerste vraag is of militairen überhaupt wel ingezet kunnen worden ter handhaving van de openbare orde. Dat de huidige terroristische dreiging zorgt voor een uitzonderlijke situatie, gelet op de beperkte middelen waarover België beschikt, valt niet te ontkennen. Dit kan desalniettemin niet leiden tot het voorbijgaan aan de wettelijke orde. Het legaliteitsbeginsel kan niet miskent worden omwille

⁴ J. BEULENS, 5 redenen tegen de aanwezigheid van het leger op straat, Progress Lawyers Network, 18 februari 2015, https://www.progresslaw.net/assets/files/ACTIE1/5-redenen-tegen-de-aanwezigheid-van-het-leger_NL.pdf; S. LEGROS en L. DE BRABANDER, Het inzetten van militairen in onze straten is een illegale maatregel, Vrede vzw, 12 juni 2015, <https://www.vrede.be/nieuws/geen-kaki-op-sstraat-stand-van-zaken>; L. DE BRABANDER, Straat zonder soldaat: klacht en crowdfunding, Vrede vzw, 4 mei 2015, <https://www.vrede.be/nieuws/straat-zonder-soldaten-klachten-crowdfunding>.

⁵ S. VAN HECKE, *Controverse over wettelijke basis voor inzet leger*, De Tijd, 12 maart 2015, <http://gpr.me/dzmdrz0jpy/>, 6; Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 12 maart 2015, nr. 54/024, 95 (Vr. nr. 242 S. VAN HECKE).

⁶ Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW).

van een *extremis malis extrema remedia*⁷ redenering. Een tweede belangrijke vraag heeft te maken met de bevoegdheden van militairen die aan openbare ordehandhaving doen. Wat zijn deze bevoegdheden en op welke wijze zijn zij in de wet omschreven? Het nauwkeurig omschrijven van bevoegdheden heeft nl. een tweevoudig beschermende functie: zowel de militair als de burger worden hierdoor beschermd. Aan de ene kant heeft de militair een duidelijk kader waarbinnen hij zijn opdracht efficiënt en daadkrachtig⁸ kan uitvoeren. Aan de andere kant wordt de burger in kennis gesteld van de mate waarin zijn fundamentele rechten en vrijheden beperkt kunnen worden door handelingen van militairen.

Ten derde bekijken we in deze thesis de positie van de krijgsmacht in het grotere veiligheidsapparaat van naderbij. Het garanderen van de binnenlandse veiligheid is normalerwijs de opdracht van de politiediensten en slechts in ondergeschikte orde een taak voor de krijgsmacht. Er zal in dit deel dieper ingegaan worden op de grensvervaging tussen de taken van politieambtenaren en militairen, of m.a.w. het naar elkaar toegroeien van politie en krijgsmacht. Een proces waarvan de terugkeer van de krijgsmacht op het nationaal grondgebied een zoveelste symptoom is.

Tot slot wil deze thesis ook nog een blik op de toekomst werpen. Het zou van enige naïviteit getuigen om te stellen dat de huidige terroristische dreiging nooit zal afzwakken of verdwijnen. Nu Islamitisch Staat zowel in Syrië, als in Irak gereduceerd is tot een fractie van wat het was, kan ervan uitgegaan worden dat ook de door hen belichaamde dreiging veranderingen zal ondergaan. De vraag is echter hoe snel en in welke mate, deze feitelijke veranderingen zich zullen vertalen naar beleidsmatige veranderingen. De huidige inzet van militairen wordt door zo goed als elke partij gezien als een tijdelijke aanvulling van de politiecapaciteit. Desalniettemin zijn sommigen niet gekant tegen een permanente militaire aanwezigheid in de nationale openbare ordehandhaving.⁹ In tegenstelling tot eerdere

⁷ H. MOORE, A dictionary of quotations from various authors in ancient and modern languages, Londen, Whittaker, Treacher & Co., 1831, 106.

⁸ X, *Un député belge l'affirme: 6 militaires en armes devant le Bataclan ne sont pas intervenus le soir des attaques*, Lalibre.be, 5 juli 2016, <http://www.lalibre.be/actu/international/un-depute-belge-l-affirme-6-militaires-en-armes-devant-le-bataclan-ne-sont-pas-intervenus-le-soir-des-attaques-577b5d4735705701fd967b73>.

⁹ D. BAERT, *Vandeput "niet ideologisch tegen permanente inzet militairen"*, Deredactie.be, 2 februari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2227300>; X, *De Wever niet tegen permanente aanwezigheid militairen in Antwerpen*, Atv.be, 30 oktober 2015, <https://atv.be/nieuws/mogelijk-permanente-aanwezigheid-militairen-in-antwerpen-20050>; X, *Militairen op straat: tijdelijk of permanent?*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/militairen-op-straat-tijdelijk-of-permanent/article-normal-529801.html>.

berichtgeving in 2017¹⁰, waarin gewag werd gemaakt van militaire aanwezigheid in het straatbeeld tot 2020, sprak minister van Binnenlandse Zaken JAMBON eind 2017 zijn hoop op een daling van het dreigingsniveau uit. Zowel de permanente aanwezigheid, als het einde van OVG zullen voor aanzienlijke praktische en politieke vraagstukken zorgen: is een permanente inzet wel wettelijk te verantwoorden en is het logistiek wel mogelijk om militairen als permanente ordehandhavers te gebruiken?

1.2. Onderzoeksmethode

Om een antwoord te geven op deze vragen zal gebruik gemaakt worden van onderzoekstechnieken die alomtegenwoordig zijn in de rechtswetenschap. Aan de hand van een kritische analyse van de Grondwet, verschillende relevante wetteksten, beleidsdocumenten, rechtsleer en andere wetenschappelijke literatuur, zal gepoogd worden een beeld te schetsen van de maatschappelijke fenomenen en het huidig wettelijk kader om zo een antwoord te geven op de belangrijkste vragen in deze thesis.

Hier steken evenwel een aantal problemen de kop op. Een eerste vaststelling is dat er slechts beperkte rechtsleer met betrekking tot dit specifiek onderwerp beschikbaar is. Militair recht is ontegensprekelijk een niche onderwerp in de Belgische rechtsleer¹¹, zeker als het gaat over de binnenlandse taken van Defensie. Daarnaast is er nog een tweede probleem. Omwille van de gevoelige aard van dit onderwerp, zal er op beleidsniveau regelmatig sprake zijn van een zekere geheimhouding. Zo worden de *rules of engagement (ROE)* zorgvuldig geheimgehouden, hetgeen niet ongebruikelijk is. Dit gebeurt om personen met slechte bedoelingen geen tactisch voordeel te verlenen en te zorgen dat zij geen misbruik kunnen maken van de bevoegdheidsbeperkingen van de militairen. Daarnaast worden ook andere beleidsdocumenten geheimgehouden, zoals de protocolakkoorden met betrekking tot de steun van Defensie aan de geïntegreerde politie.¹² De reden hiervoor is evenwel onduidelijk, daar deze akkoorden op het eerste zicht geen gevoelige informatie of informatie die de militairen in gevaar kan brengen, bevatten.

¹⁰ P. DE LOBEL, *Leger gaat uit van 'straatbewaking' tot minstens 2020*, De Standaard, 28 augustus 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170827_03038517.

¹¹ V. DE SAEDELEER, N. LAGASSE en E. VANDENBOSSCHE, *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 3.

¹² Het protocolakkoord van 17 januari 2015 betreffende de steun van Defensie aan de bewakingsopdrachten van de geïntegreerde politie werd vervangen door het protocolakkoord van 13 maart 2015 dat dezelfde titel draagt.

2. MILITAIRE ORDEHANDHAVING: TERUG VAN NOOIT WEGGEWEEST

2.1. De openbare orde en de handhaving ervan

2.1.1. Het begrip openbare orde

Het begrip openbare orde komt voor in verscheidene contexten binnen de rechtswetenschap. Zo moet er een onderscheid gemaakt worden tussen dit begrip in het privaatrecht, in het internationaal privaatrecht en in het publiekrecht.¹³ Het gaat om een begrip dat een hele reeks handelingen kan inhouden en dat om die reden moeilijk te definiëren is.¹⁴ Het kan bijgevolg talloze definities worden aangemeten. Het is, in de woorden van PERELMAN, een typisch voorbeeld van een vaag en onbepaald begrip.¹⁵ De Raad van State omschrijft openbare orde als een begrip dat zich permanent ontwikkelt en dat dus gevaarlijk is om vast te leggen. Op die manier riskeert men nl. het begrip ontoereikend of onvolledig te maken.¹⁶ Dit kan er echter niet toe leiden dat ‘openbare orde’ gedefinieerd wordt als een politiek begrip, daar het in een rechtstaat niet aanvaardbaar is dat de mogelijke inperking van rechten en vrijheden worden blootgesteld aan dergelijke appreciatiebevoegdheid.¹⁷

Een definitie uitgaande van de administratie, maar zonder wettelijke basis, vinden we terug in de ministeriële omzendbrief van 10 december 1987¹⁸. Openbare orde is hierin “de toestand van politiek, economisch en sociaal evenwicht van het land en van interne stabiliteit van de Staat, binnen een wettelijk vastgelegd kader (...) en het resultaat van de uitoefening van de individuele vrijheden volgens de vereisten van het algemeen belang van de gemeenschap, overeenkomstig de richtlijnen van de bestuurlijke overheden.” Om de elementen van deze

¹³ D. HACHÉ, J. VANDE LANOTTE, M. CROMHEECKE, G. GOEDERTIER en E. LANCKSWERT, *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 3, vn. 7.

¹⁴ N. LAGASSE, “L’emploi de la force sur le territoire national par les militaires en dehors des régies par le droit des conflits armés”, *RBDC* 2013, (3) 7; W. DERIDDER en F. DEMOT, “Handhaving van de wanorde”, *RW* 1981-82, <https://rw.be/archief/4515/pdf>, (977) 980.

¹⁵ C. PERELMAN, “Le raisonnable et le déraisonnable en droit”, *LGDJ* 1984, 134 geciteerd in D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 3, vn. 8.

¹⁶ Advies van de Raad van State bij het wetsontwerp op het politieambt, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr.1637/1, 108-109.

¹⁷ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 4.

¹⁸ Ministeriële Omzendbrief ordehandhaving – Gecoördineerde algemene onderrichtingen van 10 december 1987, *BS* 19 december 1987, 19094-190100 (hierna: omzendbrief 10 december 1987).

definitie alle eer aan te doen, moet uitgegaan worden van een dynamische en finaliteitsgerichte interpretatie.¹⁹

Niettegenstaande de vraag omtrent de definiëring van het begrip, moeten we ons afvragen of de inhoud ervan objectief te bepalen valt of louter subjectief moet worden ingevuld. Er blijkt ruimte te zijn voor zowel objectieve als subjectieve elementen. Enerzijds zullen verschillende personen hun eigen opvatting hebben over wat openbare orde is, anderzijds is een substantieel deel van de inhoud van het begrip vastgelegd in wetten en besluiten.²⁰

Een objectivering van het begrip vindt plaats door het verankeren van bepaalde elementen ervan in de wet.²¹ De invulling die het begrip krijgt in het Belgisch recht, gaat terug op de Franse revolutionaire bestuurswetgeving, met name op artikel 2 van het decreet van 14 december 1789.²² Deze invulling wordt bevestigd in de bovenvermelde omzendbrief van 10 december 1987 en wordt overgenomen in artikel 2, §2, 1° van het Koninklijk Besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering²³ en artikel 128 van de Provinciewet.²⁴ Hieruit blijkt dat volgens de klassieke visie, de openbare orde bestaat uit drie componenten: de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. Deze drie klassieke componenten worden in de rechtsleer aangevuld met een aantal nieuwe elementen, zoals bijvoorbeeld de openbare zindelijkheid²⁵, de openbare esthetiek en de openbare economische orde²⁶, hetgeen in het voordeel van een dynamische interpretatie van het begrip spreekt.²⁷

Openbare rust slaat op de afwezigheid van onrusten en wanordelijkheden²⁸, zoals bijvoorbeeld rellen. Onder openbare veiligheid wordt de afwezigheid van gevaarlijke toestanden voor personen en goederen verstaan. Misdaadpreventie, rampenbestrijding en

¹⁹ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamentele inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 6-7.

²⁰ *Ibid.*, 9.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*; In L. VELLEMAN, "De administratieve en gerechtelijke politie, hun raakpunten en prioriteiten", RW 1987-88, 377 wordt evenwel gesproken van het decreet van 22 december 1789.

²³ Koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, BS 4 mei 1988.

²⁴ Provinciewet van 30 april 1836, BS 27 november 1891.

²⁵ A. LINERS, K. PEETERS en S. TUYSENS, *Handboek Openbare Orde*, I, *De openbare orde*, Brussel, Politea, losbl., Hoofdstuk 1/1-2.

²⁶ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamentele inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 13 en 16.

²⁷ *Ibid.*, 11.

²⁸ A. LINERS e.a., *Handboek Openbare Orde*, I, *De openbare orde*, Brussel, Politea, losbl., Hoofdstuk 1/2.

het verlenen van assistentie aan personen maken hier een deel van uit.²⁹ Ten slotte wordt in het kader van openbare gezondheid verwezen naar de afwezigheid van ziektes of besmettingen.³⁰

Op basis van de bovenstaande invulling van de elementen van de openbare orde, kan een interpretatie *sensu stricto* of een interpretatie *sensu lato* gegeven worden aan het concept. De afwezigheid van onrusten op openbare plaatsen garandeert de openbare orde *sensu stricto* (ofwel: de openbare rust). De openbare orde *sensu lato* houdt het ontbreken van schendingen van openbare rust, veiligheid en gezondheid in. Maar men kan de openbare orde zien als meer dan het louter ontbreken van onrusten³¹: het is een staat van openbare rust, veiligheid en gezondheid waarin men zijn fundamentele rechten kan uitoefenen en de maatschappij zich democratisch kan ontwikkelen.³²

Daarnaast maakt men ook nog een onderscheid tussen de materiële openbare orde en de morele openbare orde, ook wel zedelijke orde genoemd. De Staat mag niet instaan voor de handhaving van de morele orde, tenzij dat deze zich op een wijze veruitwendigt die de materiële orde bedreigt, daar het niet aan de Staat toekomt om zich te mengen in het bewustzijn, de ideeën en gevoelens van haar onderdanen. Nochtans voorziet de wetgever in een bepaald idee van morele orde.³³

2.1.2. De wijze waarop de openbare orde wordt gehandhaafd

Waar mensen samenleven, zullen conflicten ontstaan. Een bepaald niveau van niet gewelddadig conflict moet aanvaard worden in een democratische samenleving. Waar men echter over de schreef van het toelaatbare gaat, zal de Staat moeten ingrijpen. Zij doet dit enerzijds door het voorzien in een ordebeleid, nl. door het uitstippelen van beleidslijnen en het opstellen van afdwingbare regels, en anderzijds door aan ordehandhaving te doen.³⁴ In het kader van ordehandhaving moet een onderscheid gemaakt worden tussen aan de ene

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Memorie van toelichting bij wetsontwerp op het politieambt, Parl. St. Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 5-6; A. LINERS e.a., *Handboek Openbare Orde*, I, *De openbare orde*, Brussel, Politea, losbl., Hoofdstuk 1/2.

³¹ F. DELPÉRÉE, "Gendarmerie et ordre public", *Ann.dr.Louvain* 1963, 198-199 geciteerd in D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamentele inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 7, vn. 18.

³² G. BOURDOUX, F. KOEKELBERG, M. FRANCHIMONT en C. DE VALKENEER, *La loi sur la fonction de la police*, Brussel, Larcier, 1993, 20.; F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 20; Memorie van toelichting bij wetsontwerp op het politieambt, Parl. St. Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 6.

³³ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamentele inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 14.

³⁴ *Ibid.*, 18.

kant preventieve ordehandhaving, nl. het voorkomen van ordeverstoringen, en aan de andere kant repressieve ordehandhaving, nl. het optreden tegen daadwerkelijke ordeverstoringen. Beide functies worden vervuld door ordehandhavers, zoals de politie en de krijgsmacht.³⁵ Daarnaast kan de openbare orde ook gevrijwaard worden door middel van preventieve en repressieve bestuurlijke maatregelen.³⁶

Het handhaven van de openbare orde is een taak voor de bestuurlijke overheden. Op lokaal niveau is het de taak, en zelfs de verplichting, van de gemeente om de openbare orde te handhaven.³⁷ Zij kan bij een gebrekkige handhaving van de openbare orde aansprakelijk gesteld worden voor de geleden schade.³⁸ Om de openbare orde te vrijwaren is het enerzijds de taak van de gemeenteraad, of in uitzonderlijk geval de burgemeester, om politieverordeningen op te stellen³⁹ en is het anderzijds de taak van de burgemeester om deze politieverordeningen uit te voeren.⁴⁰ Om aan deze verplichting te voldoen kan de burgemeester beroep doen op de openbare macht⁴¹, zijnde in eerste instantie de lokale politie, in ondergeschikte orde de federale politie en in uiterst ondergeschikte orde de krijgsmacht.⁴²

Op bovengemeentelijk niveau komt deze taak ten eerste toe aan de arrondissementscommissaris.⁴³ Dit is een ambtenaar op provinciaal niveau die taken uitoefent voor zowel de gewestregering als voor de federale regering.⁴⁴ Deze functie heeft evenwel aan belang moeten inboeten.⁴⁵ Ten tweede en ten derde is het respectievelijk aan de

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, 18-19.

³⁷ Art. 135 van het Koninklijk besluit van 24 mei 1988 tot codificatie van de Gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe Gemeentewet" (BS 3 september 1988), bekrachtigd bij wet van 26 mei 1989, BS 30 mei 1989 (hierna: NGW); Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.01.

³⁸ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenten inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 77-82; Decreet van 10 vendémiaire jaar IV betreffende de politie van gemeenten.

³⁹ Art. 119 en 134, §1 NGW.

⁴⁰ Art. 133 NGW; Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.03.

⁴¹ Art. 1 Koninklijk besluit van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht, BS 29 juni 2002.

⁴² Artt. 42-43 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, BS 5 januari 1999; Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.06.

⁴³ Art. 139 Provinciewet; D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenten inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 152; *Vr. en Antw. Kamer 2013-14*, 10 februari 2014, nr. 53/159, 166 (Vr. nr. 1415 B. WEYTS).

⁴⁴ Art. 66, §1 Decr.VI. 9 december 2005 Provinciedecreet, BS 29 december 2005, 56891; J. VELAERS, "De lokale besturen" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, 310.

⁴⁵ X, *Vlaamse regering schaft arrondissementscommissarissen af*, Het Laatste Nieuws, 1 februari 2013, <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/vlaamse-regering-schaft-arrondissementscommissarissen->

provinciegouverneur⁴⁶ en aan de federale regering⁴⁷, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken, om de openbare orde te handhaven. Deze actoren treden evenwel slechts op in aanvullende orde, omwille van het principe van gemeentelijke autonomie.⁴⁸ Ze zullen pas optreden als de gemeentelijke overheden hun plichten niet nakomen, de verstoring van de openbare orde zich over meerdere gemeenten uitstrekt of als ze vinden dat het algemeen belang hun tussenkomst vereist.⁴⁹ Het principe van gemeentelijke autonomie heeft tot gevolg dat de meeste aandacht in de rechtsleer uitgaat naar de openbare ordehandhaving op gemeentelijk niveau. Dit is niet onlogisch daar gemeenten gezien worden als de basiscellen van de democratische Staat en qua bestuursniveau het dichtst bij de burger staan, wat ertoe leidt dat men verantwoordelijk is voor de meeste zaken waar burgers dagelijks mee in aanraking komen.⁵⁰

Hoewel de opdrachten tot handhaving van de openbare orde veelal gelinkt worden aan opdrachten van bestuurlijke politie⁵¹, zijn deze hier niet tot beperkt. Ordehandvingsopdrachten omvatten volgens de omzendbrief dd. 10 december 1987: “preventieve acties die tot doel hebben de burgers attent te maken op de na te leven regels, de potentiële ordeverstoorders en misdadigers af te schrikken en de personen en goederen te beschermen; (...); acties van gerechtelijke politie; acties die erin bestaan de sterke arm te lenen aan de overheid en aan haar vertegenwoordigers.” Taken van gerechtelijke politie kunnen dus ook het voorwerp uitmaken van openbare ordehandhaving.

De manier waarop de orde wordt gehandhaafd is een evolutief gegeven en ziet er vandaag anders uit dan vroeger. Waar vroeger openbare ordehandhaving neerkwam op het ‘beheersen’ van de publieke ruimte, volgens het adagium *dura lex sed lex* of gewoonweg op basis van de willekeur van de machthebbers, wordt vandaag volop de kaart getrokken van het ‘beheren’ van de publieke ruimte. Men spreekt in dit kader over een genegotieerd beheer van

af~a19782dc/. Hoewel de titel van dit artikel foutief is (de gewestregering kan de functie van arrondissementcommissaris niet afschaffen), is het wel een indicatie van het tanend belang van deze functie.

⁴⁶ Art. 128-129 Provinciewet.

⁴⁷ Art. 37 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994, 4054.

⁴⁸ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.02.

⁴⁹ Art. 11 Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt, BS 22 december 1992 (hierna: WPA).

⁵⁰ S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, (248) 248

⁵¹ Art. 14 WPA.

de publieke ruimte.⁵² Op die manier probeert de overheid het perfecte evenwicht te vinden tussen het bewaren van de openbare orde en het respecteren van de individuele rechten en vrijheden van de burgers.

2.2. Een historiek van de Belgische (militaire) openbare ordehandhaving

Ooit was het anders. Onze waardevolle rechten en vrijheden heeft men eerst moeten verwerven, hetgeen niet is gebeurd zonder slag of stoot, daar de heersende klasse zulke concessies vaak niet zag zitten. Om dergelijke evoluties te verhinderen, werd beroep gedaan op het machtig ordehandhavingsapparaat van België. De openbare ordehandhaving diende dus om de gevestigde orde in stand te houden.⁵³

Toen België ontstond, verkeerde het in een onstabiele internationale positie. Om zijn positie te consolideren moest België een sterke, gecentraliseerde Staat zijn met een ordehandhavingsapparaat dat capabel was het hoofd te bieden aan eventuele interne wanorde.⁵⁴ Doorheen de eeuwen zouden vele actoren een plaats opeisen in dit apparaat. Om niet nodeloos van de kern van deze thesis af te wijken zal enkel aandacht besteed worden aan de actoren van de Belgische openbare ordehandhaving met een militair karakter: het leger, de burgerwacht en de rijkswacht.⁵⁵

2.2.1. De krijgsmacht

Gedurende eeuwen was de krijgsmacht de primaire actor als het aankwam op ordehandhaving, aangezien politieorganisaties pas ten tonele kwamen in de 19^e eeuw.⁵⁶ Ook in België had het leger een belangrijke rol te spelen als ordehandhaver en was het aanvankelijk zelfs beter georganiseerd om op te treden tegen interne wanorde, dan om het grondgebied te beschermen tegen externe vijanden. De kazernering in stedelijke centra was een

⁵² A. LINERS, e.a., *Handboek Openbare Orde*, I, *De openbare orde*, Brussel, Politea, juni 2016, Woord vooraf/1; Zie over genegotieerd beheer publieke ruimte: Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte, BS 14 juni 2011 en Ministeriële omzendbrief OOP 41 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen.

⁵³ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamentele inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 2 en 6.

⁵⁴ L. VAN OTRIVE, Y. CARTUYVELS en P. PONSAERS, *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 33.

⁵⁵ J. DHONDT, *Machten en mensen: de belangrijkste studies van Jan Dhondt over de geschiedenis van de 19e en 20e eeuw*, Gent, Fondation Jan Dhondt, 1976, 503.

⁵⁶ M. EASTON, *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel, VUBpress, 2001, 44.

belangrijke indicatie van deze ordehandhavingsrol.⁵⁷ Een eerste inzet van het leger als openbare ordehandhaver vond plaats bij de anti-orangistische betogingen van 1834. Hierna zou de krijgsmacht meer en meer beginnen optreden als openbare ordehandhaver in steden zoals Brussel, Brugge en Gent. Door de opkomst van het socialisme kende Wallonië veelvuldige confrontaties tussen stakers en het leger bij het uiteen drijven van betogingen en het beëindigen van stakingen.⁵⁸

Deze bloederige repressie viel niet bij iedereen in goede aarde.⁵⁹ Zo werd de inzet van het leger door burgemeesters rond Brussel consequent betwist of geweigerd.⁶⁰ De burgerlijke overheden hadden kritiek op de manier waarop de militaire bevelhebbers optraden tegen de stakers, vooral op de erg ruime interpretatie van het recht van wettige verdediging. Deze kritiek werd bij de militaire bevelhebbers niet goed ontvangen, hetgeen te verklaren is door het gegeven dat de officiersklasse een sociale en politieke orde verdedigde om de belangen van de conservatieve politieke klasse te vrijwaren.⁶¹ Uiteindelijk zou dit leiden tot het begin van een zogezegde 'demilitarisering' van de ordehandhaving in België.⁶² Het ging evenwel om een relatief beperkte demilitarisering, daar een militair karakter ook sterk aanwezig was in de andere actoren van het ordehandhavingsapparaat. Geleidelijk veranderde de repressieve rol van het leger naar een meer preventieve rol, waarbij men ook taken van "burgerlijke bescherming" (zoals het vervangen van stakers) kreeg toebedeeld. Waar het leger eerder vooral opgevorderd werd, werd het meer en meer een instrument van de centrale macht.⁶³

Kort voor de aanvang van de Eerste Wereldoorlog begon de rijkswacht, die tot dan eerder een rol aan de zijlijn speelde⁶⁴, zich stilaan te specialiseren in interventies ter handhaving van de

⁵⁷ L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 42.

⁵⁸ B. DE RUYVER, "De transformatie van het Belgische strafrecht tegen de achtergrond van de politieke en sociaal-economische ontwikkelingen in het laatste kwart van de negentiende eeuw" in D. HEIRBAUT en D. LAMBRECHT (eds.), *Van oud en nieuw recht*, Antwerpen, Kluwer, 1998, (191) 200-202; L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 42-43.

⁵⁹ C. MAES, *Repressief geweld en de ontwikkeling van de sociaaldemocratie in Gent (1872-1914)*, Onuitg. Masterproef Geschiedenis UA, 2013, <http://www.thesis.net/Repressief%20geweld%20Gent/Repressief%20geweld%20Gent.pdf>, 5.

⁶⁰ L. VAN OTRIVE, e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 43.

⁶¹ *Ibid.*, 70-71.

⁶² R. VAN DER WAL, *Of geweld zal gebruikt worden! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde, 1840-1920*, Hilversum, Verloren, 2006, 17.

⁶³ L. VAN OTRIVE, e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 71.

⁶⁴ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, 399.

openbare orde⁶⁵ en de plaats van de krijgsmacht in te nemen. Vanaf de periode rond de Eerste Wereldoorlog werd de krijgsmacht eerder een strijdmacht tegen buitenlandse vijanden en kreeg ze slechts een subsidiaire rol toebedeeld bij crisismomenten zoals de mijnwerkersstaking van 1912⁶⁶, de stakingen van 1936, de Koningskwestie⁶⁷, de stakingen tegen de Eenheidswet⁶⁸ en een laatste keer bij de aanslagen van de CCC en Bende van Nijvel. Een specifieke oorzaak voor deze verschuiving valt niet echt te benoemen, maar de brutaliteit van het leger en de gebeurtenissen tijdens de ‘Grote Oorlog’ zullen hier zeker een rol hebben gespeeld.⁶⁹ Hoewel de rol van de krijgsmacht als ordehandhaver doorheen de jaren naar de achtergrond verdween, heeft men steeds de optie om de krijgsmacht voor dergelijke opdracht in te zetten, ongemoeid gelaten.

2.2.2. De burgerwacht

Het fenomeen van burgerwachten dateert van ver voor de Belgische revolutie. Al sinds jaar en dag waren er op lokaal niveau milities, bestaande uit burgers die vrijwillig hielpen de orde te handhaven in hun eigen stad of dorp.⁷⁰ De burgerwacht ofwel *garde civique*, waarover het hier gaat, ontstond evenwel in de nadagen van de Belgische revolutie. Omdat het nieuwe België nog maar enkele dagen oud was, was er helemaal nog geen sprake van een gevestigd apparaat om de orde te handhaven. In verschillende steden zoals Antwerpen en Brussel werden op initiatief van de burgerij milities opgericht, waarvan de eigenlijke taak het beschermen van de bezittingen van de burgerij was. Omdat gevreesd werd dat de krijgsmacht

⁶⁵ P. DELFOSSE, “Répression, ordre social et développement de la société Belge (1849-1914)”, *Déviance et société* 1986, 51-52.

⁶⁶ G. DENECKERE, “De algemene staking in 1913. Geraffineerde conflictbeheersing aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog”, *BTNG* 1991, 499.

⁶⁷ L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 189; J. BOUVEROUX, *Het eerste en Laatste nationale referendum*, Deredactie.be, 12 maart 2010, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.734572>; Volksraadpleging van 12 maart 1950 over de Koningskwestie, *Parl.St.* 1949-50, nr. 316.

⁶⁸ Wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, *BS* 15 februari 1961; R. ARNOUDT, *50 jaar geleden lag België bijna helemaal plat*, Deredactie.be, 20 december 2010, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.924087>; X, *Protest tegen de eenheidswet*, VRT, 30 januari 1990, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/archief/nieuws/binnenland/1.924153>; L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 244 et seq.

⁶⁹ P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 48.

⁷⁰ D. DE MEESTER, “De Gentse burgerwacht 1830-1848. Een papieren geschiedenis?”, *Handelingen der maatschappij voor geschiedenis en oudheidkunde te Gent* 2003, 224; S. DAELE, *Analyse der Gentse burgerwacht, stadsversterkingen en schutterij in de nieuwe tijden*, Onuitg. Masterproef Geschiedenis RUG, 1998, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/928/676/RUG01-000928676_2017_0001_AC.pdf, 24.

en *gendarmerie* niet zouden kunnen opboksen tegen de Hollandse dreiging, besloot men deze lokale burgerwachten te erkennen⁷¹ en toe te voegen aan de strijdkrachten.⁷²

Bij organieke wet van 31 december 1830 kwam men tot een nationaal georganiseerde burgerwacht, geïnspireerd op de Franse *garde nationale*. Deze kreeg een rol toegekend in landsverdediging en in ordehandhaving. In de praktijk zou de rol in de landsverdediging primair blijven tot het verdwijnen van de Nederlandse dreiging, waarna men vooral aan ordehandhaving zou beginnen doen.⁷³ De controle over de burgerwacht bevond zich, in lijn met het grondwettelijk principe van gemeentelijke autonomie, bij de burgemeester die in geval van ordeverstoringen beroep kon doen op de 'lokale politie' en de burgerwacht. Deze militie moest, met haar democratische ingesteldheid, instaan voor een verzoenende, verstandige maar tegelijk goedkope politiezorg.⁷⁴

Deze actor kende allesbehalve een rimpelloos bestaan. Doorheen de jaren zou de burgerwacht talloze hervormingen ondergaan. De hervormingen van 1835, 1848, 1853 en 1870⁷⁵ vertellen het verhaal van een instituut dat continu onder druk stond en in twijfel werd getrokken.⁷⁶ Nadat de oorspronkelijke, primaire taak van landsverdediging zijn nut had verloren, kwam ook het handhaven van de orde door de *garde civique* onder druk te staan, onder meer door het ondermaatse en onbetrouwbare karakter van hun interventies.

Een laatste operationeel feit, een laatste zwanenzang als het ware, vond plaats aan het begin van de Eerste Wereldoorlog. In tegenstelling tot de Belgische krijgsmacht die op 31 juli 1914 werd gemobiliseerd, was er geen sprake van een mobilisatie van de burgerwacht. De wetten die dergelijke mobilisatie hoorden te regelen waren immers dode letter.⁷⁷ De leden van de *garde civique* werden evenwel *en masse* opgeroepen om de krijgsmacht bij te staan in ondersteunende capaciteit. De massale inzet van krijgsmacht en *gendarmerie* aan het front,

⁷¹ Decreet van 26 oktober 1830.

⁷² P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 53-54.

⁷³ *Ibid.*, 55.

⁷⁴ L. KEUNINGS, *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au XIXe siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2009, 26.

⁷⁵ Wet van 2 januari 1835; Wet van 8 mei 1848 op de burgerwacht; Wet van 15 juli 1853 op de burgerwacht; Wet van 9 september 1897 tot herinrichting der burgerwacht.

⁷⁶ P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 56; L. VAN OUYTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 45-46.

⁷⁷ P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 71.

maakten van de burgerwacht *de facto* de enige overgebleven ordehandhaver. Zij stonden o.a. in voor de bewaking van de kazernes en het verhinderen van de uitoefening van de volkswoede op Duitsers en Duitse bezittingen in België. De Duitsers beschouwden dergelijke 'mobilisatie' van de burgerwacht echter als ongrondwettelijk en classificeerden hen als vrijeschutters, waardoor zij geen aanspraak konden maken op internationale rechtsbeschermden statuten.⁷⁸ Als gevolg hiervan besloten een aantal burgemeesters, onder druk van de oprukkende Duitse eenheden, om de burgerwacht te ontbinden.⁷⁹ Op 13 oktober 1914 werden de leden van de *garde civique* door minister van Oorlog DE BROQUEVILLE vrijgesteld van dienst. Na de oorlog werd de burgerwacht niet meer heropgericht.⁸⁰

2.2.3. De rijkswacht

Net zoals een groot deel van ons rechtssysteem, moet ook de oorsprong van de rijkswacht gezocht worden in onze Franse erfenis. De Franse *Gendarmerie Nationale* werd bij wet van 16 februari 1791 opgericht ter vervanging van de *Maréchaussée*⁸¹, een militair-politionele eenheid te paard, die zijn oorsprong vindt in de Honderdjarige Oorlog.⁸² Na de verovering van de Belgische gebieden door Napoleon in 1795, werden ook eenheden van de *gendarmerie nationale* opgericht in onze contreien. Bij wet van 17 april 1798⁸³, die te beschouwen is als de basisakte van de *gendarmerie*, werd deze volledig hervormd. Onder het Nederlandse bewind werd de naam van dit korps opnieuw gewijzigd naar 'Marechaussee'⁸⁴, maar werd de Franse organisatie grotendeels behouden in het Reglement op de politie, de discipline en de dienst der Marechaussee van 30 januari 1815. Dit reglement zou in België *de facto* blijven gelden tot er in 1957 een wet op de rijkswacht⁸⁵ kwam, waarbij de rijkswacht een apart onderdeel van

⁷⁸ *Ibid.*, 72; P. VELDEMAN, *Triomphe des Trois-François: genese en evolutie van het laatste uniformmodel van de infanterie van de burgerwacht (1881-1914)*, Brussel, Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis, 2010, 105.

⁷⁹ P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 72-73.

⁸⁰ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, 399

⁸¹ L. VAN OUIRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 17.

⁸² Over de geschiedenis van de Franse Gendarmerie en Maréchaussée zie: LARRIEU, L., *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie, des origines à la quatrième République*, Ivry-sur-Seine, Phénix Éditions et Service de historique de la gendarmerie nationale, 2002, 729 p.; X, *La gendarmerie héritière des maréchaussées*, Gendarmerie Nationale, <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marechaussees>.

⁸³ Loi de 28 Germinal an VI relative à l'organisation de la gendarmerie nationale, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1798/04/17/n1/jo>.

⁸⁴ Besluit van 26 oktober 1814.

⁸⁵ Wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, BS 12 december 1957.

de krijgsmacht zou worden, maar waarin het militaire karakter van het korps werd behouden.⁸⁶

Na de Eerste Wereldoorlog vond een eerste significante herschikking van politiefuncties plaats. Hoewel de Belgische krijgsmacht het respect van de bevolking had verdiend omwille van haar duchtige weerstand tegen de Duitsers, werd besloten om het leger niet meer op dezelfde manier te gebruiken bij ordehandhaving. Er was immers geen plaats meer voor de vroegere, hardhandige repressie in een liberale democratie. In combinatie met het verdwijnen van de burgerwacht, zorgde dit ervoor dat de weg open lag voor de rijkswacht om het instrument bij uitstek te worden wat betreft de openbare ordehandhaving.⁸⁷ Deze nieuwe rol van de rijkswacht bleek ook uit de gestage groei van het aantal effectieven. Waar het korps in 1830 slechts 707 leden telde, was er eind 1939 al sprake van meer dan 8.200 manschappen en amper 6 jaar later al van 12.248.⁸⁸ Met de wet op de rijkswacht van 1957 werd het korps de kern van het politiestelsel, zeker op het vlak van openbare ordehandhaving.

Doorheen de jaren groeide evenwel de kritiek op de rijkswacht. Zo schuwde men, net zoals de krijgsmacht in vroegere tijden, het gebruik van excessief geweld bij de openbare ordehandhaving niet, met soms een desastreuze afloop tot gevolg.⁸⁹ Men uitte ook kritiek op de autonomie van de rijkswacht, waardoor men zich als het ware onttrok aan de samenleving en de institutie een 'staat in een staat' werd.⁹⁰ Nadat de parlementaire onderzoekscommissies

⁸⁶ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, 399; M. EASTON, *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel, VUBpress, 2001, 283.

⁸⁷ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, 399; G. DENECKERE, "De algemene staking in 1913. Geraffineerde conflictbeheersing aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog", *BTNG* 1991, 498; P. LELOUP, *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 47-48.

⁸⁸ L. VAN OUIRIVE, e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 37, 107 en 163.

⁸⁹ Bijvoorbeeld *La Fusillade de Grâce-Berleur* waar in de context van de Koningskwesatie vier mensen om het leven kwamen door rijkswachtkogels: C. LAPORTE, *Drame de Grâce-Berleur: le chef des gendarmes brise le silence*, Lalibre.be, 2 januari 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/drame-de-grace-berleur-le-chef-des-gendarmes-brise-le-silence-51b8e25ee4b0de6db9c4d79a>.

⁹⁰ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, 400.

rond de Bende van Nijvel⁹¹ en Dutroux⁹² de erbarmelijke samenwerking tussen de politiediensten had blootgelegd, werd bij wijze van consensus door de acht democratische politieke partijen besloten een fundamentele politiehervorming door te voeren.⁹³ Men bouwde in het Octopusakkoord als het ware voort op de beslissing tot demilitarisatie van de rijkswacht uit het Pinksterplan van 5 juni 1990.⁹⁴ Uit het octopusoverleg werd de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus geboren, hetgeen een integratie van de verschillende politiediensten tot gevolg had en dus het einde betekende van de rijkswacht.

2.3. De terugkeer van militaire ordehandhaving anno 2015

Vandaag zijn onze rechten en vrijheden verworven en dienen zij niet meer op een gewelddadige manier afgedwongen te worden. De verdere ontwikkeling van onze vrijheden ligt nu hoofdzakelijk in handen van instellingen zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Europees Hof van Justitie en andere instellingen van de Europese Unie. Het is overduidelijk dat Europa een aangename, meer democratische en veiligere regio is geworden, waar geen nood meer is aan militaire ordehandhaving ... Of misschien toch niet helemaal.

In verschillende Europese landen zien we opnieuw het gebruik van de krijgsmacht voor interne doeleinden. Italië kent sinds 2008, als reactie op de toenmalige vluchtelingen crisis, een ontplooiing van het leger op het nationaal grondgebied.⁹⁵ Ook in Frankrijk is er in het kader

⁹¹ Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren VAN PARYS en LAURENT, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/8 (Bendecommissie I); Parlementair onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de « Bende van Nijvel», Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Renaat LANDUYT en Jean-Jacques VISEUR, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 573/7 (Bendecommissie II).

⁹² Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak « Dutroux-Nihoul en consorten», Aanvullend verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat LANDUYT en mevr. Nathalie de T'SERCLAES, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 713/8.

⁹³ G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, 95.

⁹⁴ J. MAESSCHALCK, "Van de Bende van Nijvel tot Dutroux: een beleidswetenschappelijke analyse van de politiehervorming in de jaren '80 en '90", *Res Publica* 2002, (27) 38.

⁹⁵ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Verenigd Koninkrijk, Ashgate, 2009, 8; N. PISA, *Silvio Berlusconi puts troops on Italian city streets*, The Telegraph, Rome, 4 augustus 2008, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/2501519/Silvio-Berlusconi-puts-troops-on-Italian-city-streets.html>; A. DE CARBONNEL en R.-J. BARTUNEK, *Soldiers on Europe's streets dent NATO's defense edge*, Reuters, 14 september 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-military-analysis/soldiers-on-europes-streets-dent-natos-defense-edge-idUSKCN1BP1CA>; REUTERS, *Italy to deploy soldiers to guard against terror attacks*, The Guardian, 18 februari 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/18/italy-deploys-soldiers-to-guard-against-terror-attacks>.

van het *Plan Vigipirate* al enkele jaren een militaire aanwezigheid in het straatbeeld.⁹⁶ Ook Groot-Brittannië zette recentelijk militairen in op het nationaal grondgebied in het kader van *Operation Temperer*, die werd geactiveerd na de aanslag in Manchester.⁹⁷ Ook in Duitsland kwam na kleinere terreuraanslagen opnieuw⁹⁸ de discussie op gang over het inzetten van het leger.

Dertig jaar na de Bende van Nijvel en de CCC heeft de krijgsmacht ook in België opnieuw een prominente rol in de ordehandhaving *sensu lato* gekregen. We verkeren vandaag in een situatie die in een aantal opzichten gelijkaardig is aan de omstandigheden ten tijde van de Bende van Nijvel en de CCC. In beide gevallen is er sprake van een ‘terroristische’ dreiging waarbij de regering de politiediensten niet in staat achtte om het hoofd te bieden aan deze dreiging en de veiligheid van de bevolking te garanderen. Deze terroristische dreiging kwam in 1985 echter uit een heel andere hoek dan de huidige dreiging. Waar België *anno* 1985 gebukt ging onder een combinatie van gewelddadige *raids* van een mysterieuze dievenbende en communistisch geïnspireerde bomaanslagen, staat het veiligheidsbeleid van heel wat westerse landen sinds de aanslagen van 9/11 in het teken van islamitisch geïnspireerde terreur.

Net zoals in 1985 gaat het vandaag om een preventieve inzet van de krijgsmacht ter handhaving van de openbare orde *sensu lato*. Ook toen werden er zeer gelijkaardige vragen gesteld en opmerkingen gemaakt met betrekking tot de juridische grondslag van de inzet en de bevoegdheden van militairen.⁹⁹ Men kan evenwel ook niet blind zijn voor de verschillen

⁹⁶ N. GUIBERT, *Les pièges du plan Vigipirate pour les militaires*, Le Monde, 20 januari 2015, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/01/20/les-pieges-du-plan-vigipirate-pour-les-militaires_4559976_1653578.html; F. EPINETTE, “Vigipirate” in M.-J. REDOR (ed.), *L’ordre Public: Ordre public ou ordres public? Ordre public et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2001, 337-352.

⁹⁷ R. BOOTH, V. DODD, S. LAVILLE en E. MACASKILL, *Soldiers on UK Streets as threat raises to critical after Manchester bombing*, The Guardian, 23 mei 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/23/salman-abedi-police-race-to-establish-if-manchester-suicide-bomber-acted-alone>; E. GOSDEN, *Secret plan to deploy 5.000 soldiers on UK streets in wake of major terror attacks*, The Telegraph, 26 juli 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11764301/Secret-plan-to-deploy-5000-soldiers-on-UK-streets-in-wake-of-major-terror-attacks.html>.

⁹⁸ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Verenigd Koninkrijk, Ashgate, 2009, 12; M. BIRNBAUM, *Soldiers guard Europe’s streets from terrorism. Critics say that weakens them for war*, The Washington Post, Brussels, 3 december 2017, https://www.washingtonpost.com/world/europe/soldiers-guard-europes-streets-from-terrorism-critics-say-that-weakens-them-in-war/2017/12/03/0312584e-b87a-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.cb82e1368a5b.

⁹⁹ *Hand.* Kamer comm. voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt 1985-86, 8 januari 1986, nr. C 5-6, 7.

tussen de situatie van vandaag en die van de turbulente periode *medio* jaren '80. De toenmalige dreiging was, op zijn minst voor de bevolking, heel wat concreter omwille van de vele en snel op elkaar volgende, door de CCC gepleegde, aanslagen. Daarnaast was de inzet van paracommando's in 1985 van korte duur, hetgeen niet kan gezegd worden van OVG. Ook het wettelijk landschap is tussen 1985 en vandaag grondig gewijzigd, o.a. door de Octopushervorming.

In het kader van OVG patrouilleren militairen nog dagelijks in de straten van enkele grote Belgische steden. Deze operatie zag, zoals reeds gezegd, het levenslicht kort na de antiterreuractie in Verviers. Hoewel het aantal militairen op straat reeds substantieel gedaald is ten opzichte van piekmomenten, zoals de aanslagen op Brussels Airport en het metrostation van Maalbeek, is er nog steeds sprake van een aanzienlijke militaire aanwezigheid in onze straten. In wat volgt, zal een overzicht gegeven worden van de gebeurtenissen die de aanleiding vormden tot OVG, en het verloop van deze operatie.

2.3.1. Aanleiding

Dat een golf van terreur Europa overspoelt, is nagenoeg onmiskenbaar. Het machtsvacuüm dat in Syrië en Irak ontstond ten gevolge van enerzijds de Syrische burgeroorlog¹⁰⁰ en anderzijds de volledige terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Irak¹⁰¹, zorgde ervoor dat extremistische groeperingen opnieuw voet aan de grond konden krijgen. De meest prominente van deze groeperingen is de groep gekend als 'Islamitische Staat'.¹⁰² Deze splintergroep van Al-Qa'ida, die zich de werkelijke uitvoerder van Osama BIN LADEN'S nalatenschap acht¹⁰³, slaagde omwille van dit machtsvacuüm erin om grote delen van Irak en Syrië onder controle te krijgen en een kalifaat¹⁰⁴ uit te roepen.

¹⁰⁰ Over de Syrische burgeroorlog zie: X, Syria's civil war explained from the beginning, Al Jazeera, 1 oktober 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>.

¹⁰¹ E. MACASKILL, Iraq rejects US request to maintain bases after troop withdrawal, The Guardian, 21 oktober 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/21/iraq-rejects-us-plea-bases>.

¹⁰² Staat ook bekend onder de namen "Islamitische Staat in Irak en Syrië" (ISIS) of "Daesh" (het Arabische acroniem voor *ad-Dawla al-Islāmiyya fi al-'Irāq wa-sh-Shām*).

¹⁰³ THE WHITE HOUSE, Report on the legal and policy frameworks guiding the United States' use of military force and related national security operations, The White House, december 2016, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf, 5-6.

¹⁰⁴ Een kalifaat is een staatsvorm onder leiding van een Kalief. Dit is een geestelijke die een afstammeling van de profeet Mohammed hoort te zijn. Voor meer informatie hierover zie: KADI, W. en SHANIN, A., "Caliph, Caliphate" in BOWERING, G., CRONE, P., KADI, W., STEWART, D. J. en ZAMAN, M. Q. (eds.), *The Princeton Encyclopedia of Islamic Political Thought*, Princeton, Princeton University Press, 2013, 81-88.

Dit conflict had ook belangrijke gevolgen voor Europa, dat geconfronteerd werd met het fenomeen van de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF)¹⁰⁵, bij het grote publiek beter gekend als Syriëstrijders. Geradicaliseerde Europese jonge mannen en vrouwen trokken *en masse* richting Syrië om aan het conflict deel te nemen. In 2015 werd door Europees commissaris voor Justitie Vera JOUROVA gesteld dat er de afgelopen jaren ruw geschat 5.000 à 6.000 Europese strijders richting Syrië waren vertrokken.¹⁰⁶ Onder de Europese landen is België de slechtste leerling van de klas, met het hoogste aantal strijders per capita (380 volgens Binnenlandse Zaken, islamkenner Pieter VAN OSTAEYEN schat het aantal echter op 481¹⁰⁷). De aanzienlijke vluchtelingenstromen die op gang kwamen naar aanleiding van het Syrische conflict, boden IS de mogelijkheid om Syriëstrijders terug te sturen naar Europa, om zo ook bij ons terreur te zaaien. Hierna volgt een kort overzicht van de gebeurtenissen die een concrete invloed hebben gehad op de beslissing om in België militairen in te zetten.

De eerste aan IS gelinkte aanslag in België vond plaats op 24 mei 2014 waar Mehdi NEMMOUCHE met een *kalasjnikov* het Joods Museum in het centrum van Brussel binnendrong en er vier mensen om het leven bracht.¹⁰⁸ De dader werd een aantal dagen later opgepakt in Marseille en uitgeleverd aan België.¹⁰⁹ Het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD) verhoogde het dreigingsniveau naar niveau 4 voor plaatsen waar de Joodse gemeenschap fysiek samenkwam.¹¹⁰ Kort hierna lanceerde burgemeester van Antwerpen en N-VA voorzitter Bart DE WEVER, een oproep aan de toenmalige regering DI RUPO om hem 'paracommando's' ter beschikking te stellen ten einde de Joodse gemeenschap in Antwerpen

¹⁰⁵ Zie hierover: MEHRA, T., *Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses*, International Centre for Counter-Terrorism, Den Haag, 2016, <https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-3.pdf>, 32 p.

¹⁰⁶ P. GONZALES, *Vera Jourova : «Près de 6000 Européens sont partis faire le djihad»*, Le Figaro, 13 april 2015, <http://www.lefigaro.fr/international/2015/04/12/01003-20150412ARTFIG00128-vera-jourova-pres-de-6000-europeens-sont-partis-faire-le-djihad.php>; D. BAERT, "5.000 à 6.000 Europese strijders naar Syrië vertrokken", *Deredactie.be*, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2303113>.

¹⁰⁷ P. VAN OSTAEYEN, *Belgian fighters in Syria and Iraq* April 2015, <https://pietervanostaeyen.com/2015/04/05/belgian-fighters-in-syria-and-iraq-april-2015/>.

¹⁰⁸ F. WILLEMS, *Drie doden bij schietpartij aan Joods Museum in Brussel*, *Deredactie.be*, 24 mei 2014, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/2.33642?eid=1.1977810>.

¹⁰⁹ X, *Verdachte schietpartij Joods Museum akkoord met uitlevering aan België*, *Gazet van Antwerpen*, 11 juli 2014, http://www.gva.be/cnt/dmf20140711_01176230/verdachte-schietpartij-joods-museum-akkoord-met-uitlevering-aan-belgie.

¹¹⁰ X, *Crisiscentrum: Dreigingsniveau 4 in Brussel*, *HLN.be*, 21 november 2015, <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2532095/2015/11/21/Crisiscentrum-Dreigingsniveau-4-in-Brussel.dhtml>.

te kunnen beschermen.¹¹¹ Minister van Landsverdediging Pieter DE CREM (CD&V) weigerde dit te doen, daar volgens hem Defensie niet bevoegd was voor dergelijke opdrachten. Tijdens een eerder topoverleg tussen de stad Antwerpen, de federale politie en Defensie zou men daarentegen tot de conclusie zijn gekomen dat dergelijke inzet niet problematisch zou zijn. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Joëlle MILQUET (cdH) stelde echter haar veto tegen deze beslissing.¹¹²

Een aantal maanden later werd Frankrijk opgeschrikt door een bloedige aanslag op het satirische magazine Charlie Hebdo. De daders, de broers Saïd en Chérif KOUACHI, waren erin geslaagd om, gewapend met aanvalswapens, de redactie van het magazine binnen te dringen en daar meerdere slachtoffers te maken. Twaalf personen lieten hierbij het leven en nog eens elf personen raakten gewond.¹¹³ De dag na de aanslag herhaalde DE WEVER zijn vraag voor militaire assistentie op het vlak van openbare ordehandhaving in het programma “Reyers Laat” op de VRT.¹¹⁴ Hij verwees naar het regeerakkoord van de regering Michel, waarin de mogelijkheid was voorzien om bij dreigingsniveau 3 beroep te doen op de krijgsmacht.¹¹⁵ De oproep van DE WEVER was evenwel niet vrij van kritiek.¹¹⁶

2.3.2. Het verloop van Operatie Vigilant Guardian

Kort hierop volgde de reeds aangehaalde actie in Verviers, waar aanwijzingen werden gevonden dat een cel Syriëstrijders aanslagen planden tegen politieambtenaren.¹¹⁷ Dit zou, hoewel er geen onmiddellijke dreiging was¹¹⁸, aanleiding geven tot een verhoging van het dreigingsniveau van 2 naar 3 en de inzet van de krijgsmacht als onderdeel van de twaalf maatregelen tegen terreur.¹¹⁹ Burgemeester DE WEVER liet onmiddellijk weten dat een aantal

¹¹¹ F. SEGERS, *De Wever vraagt steun van het leger voor bewaking Joodse belangen*, Deredactie.be, 1 juni 2014, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/2.33642?eid=1.1986115>.

¹¹² X, *Geen paracommando's voor Joodse wijk*, Het Nieuwsblad, 3 juni 2014, <http://gpr.me/cxu0wry0dn/>, 21.

¹¹³ R. ARNOUDT, *Twaalf doden bij aanslag ten Charlie Hebdo*, DeRedactie.be, 7 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2201599>.

¹¹⁴ K. HEYLEN, *“Zet het leger in op extra beveiliging”*, Deredactie.be, 8 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/2.37099?eid=1.2202395>.

¹¹⁵ REGERING MICHEL, Regeerakkoord Regering Michel, http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf, 138.

¹¹⁶ D. DEWEER, *Soldaten op straat helpen niet*, deredactie.be, 9 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.2203484>.

¹¹⁷ *Hand.* Kamer Verenigde comm. voor de Justitie, voor de Landsverdediging en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene zaken en het Openbare Ambt 2014-15, 21 januari 2015, CRIV 54 COM 066, 6-7.

¹¹⁸ *Ibid.*, 4.

¹¹⁹ *Ibid.*, 10.

van de tot 300 militairen van de bataljons 3 Para en de *Chasseurs Ardennais*¹²⁰ zich in Antwerpen zouden bevinden.¹²¹ De inzet bleef aanvankelijk beperkt tot Brussel en Antwerpen, maar later werden verzoeken tot militaire assistentie, uitgaande van de Waalse steden Luik, Verviers en Hoei, door de minister van Binnenlandse Zaken ingewilligd.¹²² Op 9 maart 2015 zou het dreigingsniveau terug dalen naar algemeen niveau 2, met uitzonderingen voor bepaalde risicolocaties, wat een daling tot 210 militairen met zich meebracht.¹²³

Nog voor 2015 ten einde kwam, werd Frankrijk nogmaals getroffen door wat een van de bloedigste aanslagen van Europa zou blijken. Op de avond van 13 november 2015 werd Parijs opgeschrikt door drie zelfmoordaanslagen aan het *Stade de France*, gevolgd door meerdere schietpartijen in bars en restaurants, die eindigden in een massale slachtpartij in de concertzaal *Bataclan*.¹²⁴ De bewuste avond zou uiteindelijk het leven kosten aan 130 personen. Omwille van de voortvluchtige Salah ABDESLAM werd op 17 november 2015 het dreigingsniveau naar niveau 3 gebracht en op 21 november naar niveau 4 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met als gevolg dat de ministerraad besloot het aantal ingezette militairen te verhogen tot 1.300, de nationale reserve inbegrepen.¹²⁵ Op 26 november, nauwelijks enkele dagen later, werd het dreigingsniveau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest teruggebracht tot niveau 3. Dit niveau zou enkele maanden gehandhaafd blijven. Gedurende deze periode vond het eerste incident plaats waarbij militairen geweld moesten gebruiken tegen burgers.¹²⁶ Op 19 januari 2016 vond in het metrostation Brussel-West een confrontatie plaats tussen een groep jongeren en militairen die aan het station aan het patrouilleren waren,

¹²⁰ *Ibid.*, 64.

¹²¹ F. WILLEMS, *Antwerpen zet vanaf vandaag paracommando's* in, *Deredactie.be*, 16 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/2.37212?eid=1.2210840>.

¹²² *Hand.* Kamer Verenigde comm. voor de Justitie, voor de Landsverdediging en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene zaken en het Openbare Ambt 2014-15, 21 januari 2015, CRIV 54 COM 066, 64.

¹²³ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-2015, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119, 19-20.

¹²⁴ S. ALMASY, P. MEILHAN en J. BITTERMAN, *Paris massacre: At least 128 killed in gunfire and blasts, French officials say*, CNN, 14 november 2015, <http://edition.cnn.com/2015/11/13/world/paris-shooting/index.html>.

¹²⁵ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277, 46; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2016-17, 19 april 2017, CRIV 54 COM 643, 10; K. MAENHOUT EN M. EECKHAUT, *Jambon: 'Niveau 3 blijft tot Salah Abdeslam is gevat'*, *De Standaard*, 17 november 2015, http://www.standaard.be/cnt/dmf20151117_01974729; X, *Dreigingsniveau in heel België opgetrokken naar 3*, *De Standaard*, 16 november 2015, http://www.standaard.be/cnt/dmf20151116_01974485; M. RABAEY en T. PEETERS, "Dubbel zoveel militairen op Belgische straten", *De Morgen*, 18 november, 2015, <http://gpr.me/dx2r1uxnd1/>, 5; R. WAUTERS, *Regering verhoogt aantal militairen op straat*, *De Morgen*, 17 november 2015, <https://www.demorgen.be/binnenland/regering-verhoogt-aantal-militairen-op-sstraat-b69b1e4c/>.

¹²⁶ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 2 maart 2016, CRIV 54 COM 350, 2.

waarbij de militairen genoodzaakt waren hun matrak te gebruiken nadat een van de jongeren had geprobeerd om het dienstwapen van één van de militairen te grijpen.¹²⁷

Op 22 maart 2016 werd België getroffen door twee aanslagen. In Brussels Airport en daarna in het metrostation van Maalbeek vonden zware explosies plaats. Ibrahim EL BAKRAOUI, Najim LAACHRAOUI en Mohamed ABRINI smokkelden drie reiskoffers met explosieven binnen in Brussels Airport. ABRINI faalde erin zijn bom tot ontploffing te brengen en wist te ontkomen, om evenwel later opgepakt te worden. Khalid EL BAKRAOUI, de jongere broer van Ibrahim, blies zichzelf op in het metrostation van Maalbeek.¹²⁸ Het dreigingsniveau werd onmiddellijk verhoogd tot het allerhoogste niveau voor het gehele land en het aantal militairen bereikte zijn hoogtepunt met een totaal van 1.828 beschikbare manschappen.¹²⁹ De Nationale Veiligheidsraad besloot de dag na de aanslagen dat, gedurende dreigingsniveau 4, militairen samen met de politie mochten patrouilleren.¹³⁰ Twee dagen na de aanslagen in Brussel daalde het dreigingsniveau terug naar niveau 3.

Het OCAD besloot tot 22 januari 2018 dreigingsniveau 3 te handhaven. De topman van het OCAD, Paul VAN TIGCHELT, haalde de afname van officiële propaganda die *lone actors* wil aanzetten tot het plegen van aanslagen aan als reden voor de daling van het dreigingsniveau naar algemeen niveau 2 (met uitzondering voor bepaalde risicolocaties: cfr. situatie 9 maart 2015).¹³¹ Gedurende de periode tussen 22 maart 2016 en 22 januari 2018 onderging het aantal militairen een evolutie. Zo werd in november 2016, door het overschakelen naar dynamische patrouilles als *modus operandi*, een daling van het aantal ingezette militairen bekomen tot 1.250 manschappen.¹³² Dit was nodig, omdat de hoge inzet van na de aanslagen in Brussel de materiële limieten van Defensie aantoonde.¹³³ Op de ministerraad van 27 oktober 2017 werd

¹²⁷ J. VAN LIEFFERINGE en C. VERHAEGHE, *Vechtpartij tussen militairen en jongeren in Molenbeek*, Deredactie.be, 19 januari 2016, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/1.2550841>.

¹²⁸ X, *Reconstructie aanslagen in Brussel, 1 jaar later*, De Standaard, 22 maart 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170321_02791415.

¹²⁹ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2016-17, 19 april 2017, CRIV 54 COM 643, 10;

¹³⁰ R. WAUTERS, *Soldaten patrouilleren vanaf morgen met agenten op straat*, De Morgen, 23 maart 2016, <https://www.demorgen.be/binnenland/soldaten-patrouilleren-vanaf-morgen-met-agenten-op-straat-b38f66e0/>.

¹³¹ H. DECRÉ en R. DE GRAEVE, *Terreurniveau gaat na meer dan twee jaar terug van 3 naar 2*, VRT NWS, 22 januari 2018, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/01/18/terreurniveau-gaat-na-meer-dan-twee-jaar-terug-van-3-naar-2/>.

¹³² *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2016-17, 19 april 2017, CRIV 54 COM 643, 10.

¹³³ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 april 2016, CRIV 54 COM 388, 27.

besloten om de maximaal mogelijk inzet van militairen te beperken tot 1.000 manschappen.¹³⁴ Verwacht wordt dat, nu we opnieuw onder dreigingsniveau “2+” leven, er opnieuw een daling van het aantal militairen zal plaatsvinden.

2.4. Conclusie

Er kan tot het besluit gekomen worden dat de militairen die vandaag in het straatbeeld vertoeven, wel degelijk aan openbare ordehandhaving doen. Het gaat hier evenwel niet meer om de vrijwaring van de openbare orde in de strikte zin, maar om de openbare orde *sensu lato*. Uit de historische analyse blijkt dat de militaire rol in het garanderen van de openbare rust veel te gewelddadig was en bijgevolg niet aanvaardbaar is in een moderne rechtstaat. Ook in OVG zien we dat militairen niet deelnemen aan de handhaving van de openbare orde *sensu stricto*. Naar aanleiding van de aanwezigheid van militairen in Molenbeek op 2 april 2016, een dag dat het onrustig was in Molenbeek naar aanleiding van verboden betogingen¹³⁵, werd de minister in de commissie Landsverdediging van 20 april ondervraagd over wat de militairen daar deden.¹³⁶ Hij beantwoordde deze vraag door te stellen dat “militairen nooit worden ingezet voor ordehandhaving maar louter ter bescherming van de bevolking, dus binnen de opdracht aan hen toegekend, in het kader van de verhoogde terrorist dreiging. Zij komen dus niet tussenbeide bij o.a. rellen.”¹³⁷

De militairen nemen daarentegen wel deel aan handhaving van de openbare *sensu lato*, vooral op het gebied van openbare veiligheid. De *ratio* van hun aanwezigheid is nl. het mitigeren van de terroristische dreiging en dus het voorkomen van terroristische misdrijven. Het is hun taak ervoor te zorgen dat gevaarlijke toestanden voor personen en goederen, gecreëerd door de terroristische dreiging, zich niet voltrekken. Zij staan er om potentiële ordeverstoorers en misdadigers, *in casu* terroristen, af te schrikken en de burgers en belangrijke locaties te beschermen.

¹³⁴ S. DELAFORTRIE en C. SPRINGAEL, *Steun van Defensie aan de geïntegreerde politie voor bewakingsopdrachten*, Presscenter.org, 27 oktober 2017, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20171027/steun-van-Defensie-aan-de-geïntegreerde-politie-voor-bewakingsopdrachten>.

¹³⁵ VTM NIEUWS, Jongeren in clash met politie in Molenbeek, VTM, <https://nieuws.vtm.be/binnenland/185261-jongeren-clash-met-politie-molenbeek>.

¹³⁶ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 april 2016, CRIV 54 COM 388, 24.

¹³⁷ *Ibid.*, 27.

3. DE JURIDISCHE BASIS VOOR DE INZET VAN DE KRIJGSMACHT

3.1. Inleiding

Eén van de belangrijkste vragen omtrent de inzet van militairen, gaat over de juridische grondslag die wordt gebruikt om deze inzet te verantwoorden. Dit onderwerp kwam reeds ter sprake in de regeringsonderhandelingen die geleid hebben tot de regering Michel. In het regeerakkoord van 2014 vindt men al de intentie van de regering terug om bij dreigingsniveau 3 de krijgsmacht in te zetten ter ondersteuning van de geïntegreerde politie.¹³⁸ Iets wat in een regeerakkoord staat heeft echter geen kracht van wet en is bijgevolg niets meer dan een beleidsintentie.¹³⁹

Bij het aanvangen van OVG verklaarde het kabinet van de minister dat “de juridische basis zeker in orde zou zijn.”¹⁴⁰ Dit weerhield leden van oppositie en meerderheid er evenwel niet van regelmatig vragen te stellen met betrekking tot deze juridische basis.¹⁴¹ Het feit dat deze vraag, ondanks het expliciete antwoord van de minister¹⁴², regelmatig terugkomt, wijst op een zekere onduidelijkheid. Aan de basis van deze onduidelijkheid ligt het gegeven dat er meerdere juridische mogelijkheden bestaan tot inzet van de krijgsmacht voor opdrachten van openbare ordehandhaving.

Uit een analyse van de relevante wetgeving, rechtsleer en beleidsdocumenten kunnen we drie juridische bases onderscheiden die een inzet van de krijgsmacht voor openbare ordehandhaving mogelijk maken. Ten eerste is er de mogelijkheid tot een inzet van het leger door de federale regering zelf. In het kader van OVG opteerde men voor deze juridische constellatie. Ten tweede is de inzet van de krijgsmacht voor ordehandhaving mogelijk in het kader van een vordering door een hiërarchisch lagere overheid. Het in de rechtsleer meest aangehaalde geval is de vordering van het leger door de burgemeester. Tegenstanders van de

¹³⁸ Federale regeringsverklaring, Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 54 0020/001, 152.

¹³⁹ J. NOLF, *De Wever, Vandeput en Jambon verwarren een regeerprogramma met een wet*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-vandeput-en-jambon-verwarren-een-regeerprogramma-met-een-wet/article-opinion-529773.html>.

¹⁴⁰ Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW).

¹⁴¹ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 25 februari 2015, CRIV 54 COM 096; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119; *Hand.* Kamer plenumvergadering 2014-15, 7 mei 2015, CRIV 54 PLEN 044; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 april 2016, CRIV 54 COM 388; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 29 juni 2016, CRIV 54 COM 457; Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 12 maart 2015, nr. 54/024, 95 (Vr. nr. 242 S. VAN HECKE).

¹⁴² Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW).

inzet van militairen gingen in hun oppositie uit van deze juridische grondslag¹⁴³, terwijl de regering zich echter gebaseerd had op een nieuwe grondslag. Ten derde kunnen militairen ook nog ingezet worden om de orde te vrijwaren in geval van de staat van beleg. In tegenstelling tot de twee voorgaande mogelijkheden gaat het hier om een handhaving van de openbare orde in oorlogstijd.

3.2. Inzet door de regering

De inzet van de krijgsmacht sinds 17 januari 2015 steunt op een basis die nog nooit eerder werd gebruikt voor een ordehandavingsinzet van het leger. De minister gaf de volgende rechtsgronden aan ter juridische motivering van de regeringsbeslissing: het protocolakkoord van 13 maart 2015 betreffende de steun van Defensie aan de bewakingsopdrachten van de geïntegreerde politie, art. 167, §1 van de Grondwet, de wet van 20 mei 1994, het koninklijk besluit van 6 juli 1994 en art. 151 van de programmawet van 2 augustus 2002. Als we kijken naar deze rechtsgronden, zien we dat er een bepaalde achterliggende redenering is dewelke de regering hanteert. In de hierop volgende paragrafen wordt deze redenering uit de doeken gedaan en op zijn merites beoordeeld.

3.2.1. Bevel over de krijgsmacht (art. 167, §1 van de Grondwet)

3.2.1.1. De Grondwet en de krijgsmacht in het algemeen

Een eerste stap in de redenering van de overheid is het aantonen dat de federale regering kan beslissen tot het inzetten van militairen. Om dit te doen, beroept zij zich op één van de negen artikelen (artt. 10, 107, 114, 157, 167, 182, 183, 185 en 186) van de Grondwet die betrekking hebben op de krijgsmacht.¹⁴⁴ Gelet op de gewelddadige Belgische afscheuring van het Koninkrijk der Nederlanden, werd door het Nationaal Congres in 1831 heel wat aandacht besteed aan alles omtrent de krijgsmacht. De bevoegdheden omtrent Defensie, die verdeeld zijn tussen de wetgevende en uitvoerende macht¹⁴⁵, hebben betrekking op een heel spectrum

¹⁴³ J. NOLF, *De Wever, Vandeput en Jambon verwarren een regeerprogramma met een wet*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-vandeput-en-jambon-verwarren-een-regeerprogramma-met-een-wet/article-opinion-529773.html>.

¹⁴⁴ W. RUBENS, *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, <https://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/19302/1/10297052014M61.pdf>, 1.

¹⁴⁵ Zie hierover: RUBENS, W., *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, 99 p.

aan zaken, zoals de verlening van graden en militaire orden, de militaire gerechten, de eminente bevelvoering en de werving en organisatie van de manschappen.

De bewoording van deze artikelen is heden ten dage nagenoeg identiek aan die van de oorspronkelijke Grondwet. Hetzelfde kan nochtans niet gezegd worden van de onderliggende interpretatie van deze artikelen. Deze evolutie op het vlak van interpretatie is het gevolg van wijzigingen in de tijdsgeest en wijzigingen in de nationale en internationale politiek. Zo is België verworpen tot een federale Staat die op internationaal vlak deelneemt aan instellingen zoals de NAVO en de VN, waarbij defensie respectievelijk een bestaansrede of hoofddoel is.¹⁴⁶

3.2.1.2. *Wie heeft het bevel over de krijgsmacht?*

De gecoördineerde Grondwet biedt, in de eerste zin van artikel 167, §1, tweede lid (oud artikel 68 Gw.), een duidelijk antwoord op het vraagstuk over wie er het bevel heeft over de krijgsmacht. Het bevel over de krijgsmacht wordt duidelijk aan de Koning toegekend. Ondanks de schijnbaar duidelijke bewoording van het tweede lid van art. 167, §1, valt er het een en ander te zeggen over de precieze betekenis van het begrip “bevel”¹⁴⁷ en de historische evolutie van dit begrip. Bij de notie “bevel over de krijgsmacht” wordt in eerste instantie een -niet louter theoretisch¹⁴⁸- onderscheid gemaakt tussen het eminente bevel enerzijds en het effectieve bevel anderzijds.¹⁴⁹

Het eminente bevel stelt de Koning, in zijn hoedanigheid als staatshoofd, in staat om de staat van oorlog en het einde van de vijandelijkheden vast te stellen, beslissingen te nemen m.b.t. de organisatie¹⁵⁰ en uitrusting van Defensie en keuzes te maken aangaande militaire allianties. De *in casu* meest relevante capaciteit van het eminente bevel, is de bevoegdheid tot de politieke beslissing om strijdkrachten in te zetten voor militaire operaties en voor steun- of assistentieopdrachten.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 1.

¹⁴⁷ Vr. en Antw. Senaat, Vr. nr. 5-9642, 19 juli 2013 (B. ANCIAUX).

¹⁴⁸ N. LAGASSE, “Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre” in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d’actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 15.

¹⁴⁹ Verslag van de Commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, BS 6 augustus 1949, 7595-7596.

¹⁵⁰ Zie: Koninklijk Besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten, BS 12 januari 2002.

Waar het eminente bevel betrekking heeft op de politieke beslissing om over te gaan tot het gebruik van militair geweld, heeft het effectieve bevel betrekking op de puur militaire besluitvorming die gepaard gaat met een eerdere politieke beslissing.¹⁵¹ Het gaat meer specifiek over: het ontwerpen, het plannen en het dirigeren van operaties op het terrein.¹⁵² Het eminente en het effectieve bevel zijn twee kanten van eenzelfde munt (het opperbevel) en kunnen niet los van elkaar worden beschouwd.¹⁵³

(i) Prerogatief van de Koning?

Bij het opstellen van onze Grondwet werd het bevel over de krijgsmacht gezien als persoonlijk prerogatief van de Koning.¹⁵⁴ In de 19^e eeuw was het immers helemaal niet ongevoerd dat een koning persoonlijk het bevel over de troepen op zich nam. Het bevel over de krijgsmacht is nl. een van de oudste koninklijke prerogatieven.¹⁵⁵ Er is echter twijfel of de Belgische grondwetgever in 1831 dit prerogatief nog wou behouden.¹⁵⁶ Een gevolg van dit prerogatief was dat deze bevoegdheid niet gedelegeerd kon worden aan een minister.¹⁵⁷ Een delegatie aan een van zijn ministers zou echter ook in strijd zijn geweest met de Grondwet, daar het Hof van Cassatie in die tijd een absoluut delegatieverbod handhaafde voor voorbehouden bevoegdheden.¹⁵⁸ Drie keer namen Belgische koningen het bevel over de krijgsmacht op: Koning Leopold I tijdens de Tiendaagse Veldtocht¹⁵⁹, Koning Albert I tijdens de Grote Oorlog¹⁶⁰ en Koning Leopold III tijdens de Tweede Wereldoorlog.¹⁶¹

¹⁵¹ P. D'ARGENT, "Le roi commande les forces armées", *RBDI* 1994, (211) 212.

¹⁵² N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 18; P. D'ARGENT, "Le roi commande les forces armées", *RBDI* 1994, (211) 219.

¹⁵³ Advies afdeling wetgeving van de Raad van State bij wetsvoorstel tot splitsing van de rijksmacht, *Parl.St.* Kamer 1984-85, 31 mei 1985, nr. 1059/2, 1.

¹⁵⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1121.

¹⁵⁵ M. CLEMENT, R. SENELLE en E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 223.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ H. DE HOON, *De Belgische Grondwet, officiële tekst, vertaling en toelichting*, Brussel, Office de publicité, 1927, 123-126.

¹⁵⁸ Cass. 6 februari 1891, Pas. 1891, 54, concl. Proc. Gen. MESDAGH; W. PAS en B. STEEN, "Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever –deel 1", *TVW* 2004, afl. 10, (362) 364-365; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, *Les pouvoirs de l'Etat*, Luik, Dessain, 1908, 4.

¹⁵⁹ Zie hierover: NATER, J.P., *De Tiendaagse Veldtocht: De Belgische Opstand 1830/1831*, Haarlem, Fibula-Van Dishoeck, 1980, 128 p.

¹⁶⁰ Zie hierover: GALET, E.J., *Albert King of the Belgians in the Great War: His military activities and experiences set down with his approval, s.l.*, Houghton Mifflin Company, 1931, 341 p.

¹⁶¹ M. CLEMENT e.a., *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 223.

Hoewel het bevel over de strijdkrachten gezien werd als een prerogatief in hoofde van de persoon van de Koning, hield dit niet in dat er geen nood was aan een ministerieel contraseign. De koninklijke onverantwoordelijkheid en onschendbaarheid maakten in 1831 reeds deel uit van de Grondwet, dewelke vereist dat elke koninklijke handeling, die mogelijks een impact had op de politiek of de beleidsvoering, moet voorzien zijn van een ministerieel contraseign. Het staat buiten discussie dat het uitoefenen van het eminente bevel aan deze criteria voldoet.¹⁶² De discussie situeerde zich destijds vooral op het gebied van het effectieve bevel. Koning Leopold I was de mening toegedaan dat, wat betreft de bevelen gegeven in oorlogstijd, er geen contraseign nodig was. In oorlogstijd nam hij zijn persoonlijk prerogatief ten volle op en beschouwde hij het ministerieel *contraseign* als niet van doen.¹⁶³ De praktische gevolgen van deze visie moeten evenwel niet overdreven worden. Leopold I zijn minister van Oorlog was continu aan zijn zijde tijdens de verschillende militaire operaties, waardoor de meeste bevelen van een contraseign voorzien waren.¹⁶⁴ Vandaag zijn de discussies hieromtrent beslecht en wordt aangenomen dat de voorwaarden van art. 106 Gw. altijd moeten worden vervuld.¹⁶⁵

De meeste toepassingen van Leopold I zijn visie vonden plaats gedurende de twee wereldoorlogen. De beruchte beslissing van Leopold III tot overgave van de Belgische strijdkrachten is hiervan een voorbeeld. Deze beslissing kon op onmiddellijke tegenkanting rekenen bij de Belgische rechtsgeleerden¹⁶⁶ en de Belgische bevolking, en werd hem bij onze bondgenoten ook niet in dank afgenomen.¹⁶⁷ Gelet op wat de praktijk tijdens de wereldoorlogen had aangetoond en gelet op de wijzigingen op internationaal vlak ten gevolge van de verdragen van Brussel (1948) en van Washington (1949), besloot men in 1949 om de

¹⁶² *Ibid.*, 224- 225; J.J. THONISSEN, *Constitution belge annotée, offrant sous chaque article, de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Hasselt, Milis, 1844, 192-193; P. D'ARGENT, "Le roi commande les forces armées", *R.B.D.I.* 1994, (211) 212; W. RUBENS, *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, 65.

¹⁶³ M. CLEMENT e.a., *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 224.

¹⁶⁴ Verslag van de Commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *BS* 6 augustus 1949, 7596-7597; M. CLEMENT e.a., *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 224.

¹⁶⁵ F. DELPEREE, *Le système constitutionnel*, I, *Les pouvoirs*, Brussel, Larcier, 1986, 109.

¹⁶⁶ H. VLIBERGH, *De Belgische grondwet*, Antwerpen, N.V. scriptoria, 1973, 240-241.

¹⁶⁷ D. RENNIE, *Belgian bid to restore the honour of their king*, *The Telegraph*, 18 maart 2005, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/belgium/1485947/Belgian-bid-to-restore-honour-of-their-king.html>.

interpretatie van de Grondwet te herzien. Op basis van het werk van de commissie SOENENS¹⁶⁸ en voorstellen van W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH¹⁶⁹, werd besloten om een einde te maken aan de persoonlijke en effectieve bevelvoering door de Koning.¹⁷⁰ Vanaf dan moest ook in geval van oud artikel 68 Gw., thans artikel 167 Gw., “de Koning” begrepen worden in de zin van de federale regering, of in geval van delegatie, de minister van Defensie of de militaire officieren op het terrein.¹⁷¹

(ii) Delegatie van het bevel over de krijgsmacht?

Uit het voorgaande volgt dat de rol van de Koning zelf, wat betreft het bevel over de krijgsmacht, van symbolische aard is. Waar art. 167 Gw. het bevel over de krijgsmacht toekent aan “de Koning”, moet dit gelezen worden als “de federale regering in naam van de Koning.” In theorie is het dus ongrondwettelijk als wettelijke bepalingen op directe wijze delegeren aan “de regering” en niet aan “de Koning”. Dit zou nl. ingaan tegen het beginsel dat bevoegdheden moeten worden uitgeoefend op de manier zoals vastgesteld door de Grondwet.¹⁷² Dergelijke ongrondwettigheid deed zich nochtans voor in het voorontwerp van de wet van 20 mei 1994¹⁷³ en het koninklijk besluit van 6 juli 1994¹⁷⁴.

In het voorontwerp van de wet van 20 mei 1994 betreffende de perioden en de standen van de militairen van het reservekader alsook betreffende de aanwending en de paraatstelling van de krijgsmacht, zoals voorgelegd aan de Raad van State, werd de bevoegdheid om over de aanwendingsvormen te beslissen, toegekend aan de “regering of de minister van Landsverdediging.”¹⁷⁵ Deze formulering werd door de afdeling wetgeving van de Raad van

¹⁶⁸ Verslag van de Commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *BS* 6 augustus 1949, 7596-7597.

¹⁶⁹ W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “Le commandement de l’armée et la responsabilité ministérielle en droit constitutionnel belge”, *Revue Université Bruxelles* 1948-49, (256) 281-282.

¹⁷⁰ Vr. en Antw. Senaat, Vr. nr. 5-9642, 19 juli 2013 (B. ANCIAUX).

¹⁷¹ W. RUBENS, *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, 74.

¹⁷² Art. 33 Gw.; N. LAGASSE, “Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre” in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d’actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 32.

¹⁷³ Wet van 20 mei 1994 betreffende de perioden en de standen van de militairen van het reservekader alsook betreffende de aanwending en de paraatstelling van de Krijgsmacht, *BS* 21 juni 1994.

¹⁷⁴ Koninklijk besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

¹⁷⁵ Voorontwerp voorgelegd aan de Raad van State, *Parl. St.* Senaat 1993-94, nr. 927/1, 14.

State in strijd geacht met het oude art. 68 Gw.¹⁷⁶ Hoewel de delegatie aan de regering theoretisch gezien in strijd is met de Grondwet, lijkt de praktijk weinig problemen te hebben met deze werkwijze. De gevolgen zijn dan ook beperkt. De bevoegdheid wordt niet meer uitgeoefend in naam van de Koning, waardoor desbetreffende beslissingen geen ministerieel contraseign meer behoeven.¹⁷⁷ Om aan de bezwaren van de Raad van State tegemoet te komen, besloot men de ongrondwettelijke bepalingen uit het voorontwerp te halen en te verplaatsen naar het koninklijk besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet, hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht. De regering ging er nl. vanuit dat, door de Koning te laten bepalen welke overheid zou moeten beslissen over de aanwendingsvormen, het probleem van de baan zou zijn.¹⁷⁸ Niets was echter minder waar. De Raad van State herhaalde dat enkel de bevoegdheid om te beslissen over de aanwendingsvormen aan de Koning is toegekend¹⁷⁹ en dus niet de bevoegdheid om te bepalen welke overheid beslist over de aanwending.¹⁸⁰

Het koninklijk besluit bevestigde de stelling die werd aangehouden in het voorontwerp van wet van 20 mei 1994¹⁸¹ en hield met andere woorden vast aan de ongrondwettigheid uit dit voorontwerp. Desalniettemin wordt ook dit koninklijk besluit niet strikt toegepast aangezien de beslissingen, die tot de bevoegdheid van de regering behoren, vaak worden genomen door een (beperkte) ministerraad.¹⁸² Dit is met andere woorden in strijd, zowel met de Grondwet als met art. 1 van het koninklijk besluit.

¹⁷⁶ Advies van de Raad van State bij het voorontwerp van wet betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl. St. Senaat* 1993-94, nr. 927/1, 21.

¹⁷⁷ W. RUBENS, *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, 75.

¹⁷⁸ J. VELAERS, "De Grondwet en de krijgsmacht" in A. DE BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen, Maklu, 2005, (63) 98; Verslag namens de commissie voor de Defensie uitgebracht door de heer VAN WAMBEKE, *Parl. St. Senaat*, 1993-94, nr. 927/2, 23-24.

¹⁷⁹ Art. 3, §1, 2°, a) wet van 20 mei 1994.

¹⁸⁰ Adv. RvS nr. 23.481/9 bij het koninklijk besluit 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

¹⁸¹ Art. 1, lid 2 en 3 KB 6 juli 1994; J. VELAERS, "De Grondwet en de krijgsmacht" in A. DE BECKER e.a. (eds.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen, Maklu, 2005, (63) 97-100.

¹⁸² J. VELAERS, "De Grondwet en de krijgsmacht" in A. DE BECKER e.a. (eds.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen, Maklu, 2005, (63) 98-99; Vr. en Antw. Senaat, Vr. nr. 5-9638, 19 juli 2013 (B. ANCIAUX).

Even problematisch is de bepaling in art. 1, derde lid KB van 6 juli 1994, waarin wordt gesteld dat ook door de minister van Defensie kan besloten worden tot een operationele inzet. De vraag rijst of het bevel over de krijgsmacht kan worden toegekend aan een enkele minister. Net zoals bij een delegatie aan de regering, is er bij een delegatie aan een minister een strijdigheid met art. 33 Gw., dat stelt dat de machten moeten worden uitgeoefend op de wijze door de Grondwet bepaald. Deze visie is in de rechtsleer evenwel afgezwakt. De Koning heeft de mogelijkheid om een bevoegdheid te delegeren aan een minister indien aan een dubbele voorwaarde is voldaan. Ten eerste moet de mogelijkheid tot delegatie (impliciet) voorzien zijn in de bepaling die de bevoegdheid toekent aan de overheid die wenst te delegeren. Dergelijke toelating tot delegatie moet voortvloeien uit de hoeveelheid en complexiteit van de te nemen beslissingen. Ten tweede is het niet toegelaten dat de delegatie de kern van de materie betreft.¹⁸³

Het is vrij logisch dat er een impliciete mogelijkheid tot delegatie voorzien is in het kader van het bevel over de krijgsmacht. De Koning kan niet het volledige effectieve bevel zelf waarnemen. Beslissingen met betrekking tot details van operaties op het terrein, komen toe aan een officier aangewezen door de Koning. In de woorden van D'ARGENT: "*Il n'y aurait là aucune délégation inconstitutionnelle des pouvoirs, mais un simple agencement de leur exercice.*"¹⁸⁴ Gaat hetzelfde op voor de delegatie van het eminente bevel aan de ministerraad of de minister van Defensie? Volgens D'ARGENT niet.¹⁸⁵ LAGASSE bevestigt de gegrondheid van D'ARGENT's ongerustheid. Het gaat in dit geval immers om een zeer algemene delegatie.¹⁸⁶ Met betrekking tot de tweede voorwaarde is de Raad van State van oordeel dat de voorhanden zijnde delegatie zodanig dicht bij de kern van de bevoegdheid ligt, dat er geen sprake kan zijn van een toelaatbare delegatie.¹⁸⁷ We kunnen dus tot het besluit komen dat het koninklijk besluit een ongrondwettelijke delegatie aan de regering en de minister van Defensie bevat.

¹⁸³ P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, 85; N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 32.

¹⁸⁴ P. D'ARGENT, "Le roi commande les forces armées", *RBDI* 1994, (211) 220.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 218-219.

¹⁸⁶ N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 34.

¹⁸⁷ Adv. RvS nr. 23.481/9 bij het koninklijk besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

(iii) Bevel tot ordehandhavingsinzet

Als we het vraagstuk omtrent het bevel over de krijgsmacht gaan toepassen op de casus van een ordehandhavingsinzet, komen we tot een discussie die zich al voordeed in de 19^e eeuw. Er wordt nl. consistent getwist over de vraag wie al dan niet de bevoegdheid heeft om zich te beroepen op de krijgsmacht voor de handhaving van de openbare orde. Ook vandaag zien we dat dit conflict nog duidelijk leeft. Men dacht aanvankelijk dat de inzet van OVG gestoeld was op het opvorderingsrecht van de burgemeester.¹⁸⁸

Het Voorlopige Bewind had na de onafhankelijkheid bepaald dat de wetgeving van vóór 1 januari 1814 op het leger toepasbaar werd. Op basis van deze wetgeving kon het leger enkel deelnemen aan ordehandhavingsoperaties wanneer de burgerlijke autoriteiten hun hulp vorderden. Terzelfdertijd was er ook het decreet van 27 oktober 1830 waarin gesteld werd dat alle reglementen die sinds 1815 van toepassing waren, geldig bleven. Dit hield in dat de mogelijkheid van militaire overheden om op eigen initiatief op te treden, bewaard bleef. Een decreet van 1789 stelde dan weer, dat ordehandhaving plaatsgreep op gezag en onder toezicht van de Koning.¹⁸⁹ Verschillende regeringen maakten gebruik van dit decreet om een optreden van het leger te bevelen.¹⁹⁰ Waar het in 1834 erop leek dat men tot een consensus was gekomen omtrent dit vraagstuk en er werd gesteld dat de krijgsmacht enkel ingezet mocht worden in geval van vordering, kan niet gezegd worden dat deze consensus van lange duur was. In 1855 sprak substituut-auditeur-generaal GÉRARD zich uit voor een grotere autonomie voor het leger inzake het interventievraagstuk, zodat het leger preventief en op eigen initiatief mocht optreden. Eenzelfde pleidooi werd later herhaald door minister WOESTE. Terwijl in 1884 een aantal politici zoals BARA en FRÈRE-ORBAN¹⁹¹ de bevoegdheden van de centrale overheid erkenden, pleitte in 1885 de toenmalige minister van Oorlog echter

¹⁸⁸ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119, 18; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277, 42; Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW).

¹⁸⁹ E. BERNIMOLIN, "Attroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, 476.

¹⁹⁰ L. VAN OUIRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 43.

¹⁹¹ *Hand.* Kamer plenaire vergadering 1884-85, 5 december 1884, 182-183; E. BERNIMOLIN, "Attroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, 476-477.

opnieuw in het voordeel van de vordering als enige manier van inzet.¹⁹² Het jaar daarop werd deze visie door PIRMEZ een duidelijke en gevaarlijke vergissing genoemd.¹⁹³

Uit de weergave van de historische discussie in de voorgaande paragraaf, blijkt dat een onduidelijk wettelijk kader de oorzaak is van het aanhoudend gestruikel. Dit probleem is tot op vandaag nog niet helemaal opgelost. Art. 1, tweede lid van het koninklijk besluit van 6 juli 1994 lijkt de regering, wat betreft de ordehandhavingsvorm van operationele inzet, voor een probleem te stellen. Dit artikel bepaalt nl. dat de tot opeising bevoegde overheden beslissen over dergelijke inzet. De federale overheid is geen tot opeising bevoegde overheid, omdat opeising de lagere hiërarchische positie van de opeisende overheid impliceert. PIRMEZ argumenteerde in 1886 reeds overtuigend in die zin: *“Il est le chef de la force publique. Il ne la requiert pas, il la commande.”*¹⁹⁴ Een visie die door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, THONISSEN, werd ondersteund: *“Je pense donc que le gouvernement central a le droit de donner aux commandants militaires l’ordre d’agir, lorsqu’il s’agit de maintenir l’ordre, d’assurer la sécurité publique.”*¹⁹⁵

Artikel 1, tweede lid van het koninklijk besluit lijkt niet problematisch te zijn in de praktijk. Het blijkt uit de wil van de wetgever, weergegeven in de parlementaire voorbereiding van wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (hierna: WGP), dat in geval van gebeurtenissen met veralgemeende draagwijdte, de regering een inzet van het leger kan bevelen.¹⁹⁶ Een andere interpretatie zou een te sterke uitholling zijn van het principe neergeschreven in art. 167, §1, tweede lid Gw. Zo’n interpretatie zou ook geheel onlogisch zijn, daar een hiërarchisch lagere overheid zich voor de handhaving van de openbare orde zou kunnen beroepen op de krijgsmacht, terwijl dergelijk recht niet zou worden toegekend aan de hiërarchisch hogere overheid. Ook dit werd al in 1886 door PIRMEZ opgeworpen: *“Certes, rien ne serait plus absurde que de ne pas reconnaître au ministre de*

¹⁹² L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 44.

¹⁹³ *Hand. Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886, 295*; E. BERNIMOLIN, “Attroupements ou émeutes”, *Revue de l’administration et du droit administratif* 1887, 477-478.

¹⁹⁴ *Hand. Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886, 295.*

¹⁹⁵ *Ibid.*, 296.

¹⁹⁶ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politie op twee niveaus, *Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 92*; *Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 7 januari 2015, CRIV 54 COM 046, 5*; N. LAGASSE, “Les missions de la défense sur le territoire national” in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d’actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 86-87.

l'intérieur le droit qui appartient à ses subordonnés (...)."¹⁹⁷ Hierbij moet evenwel abstractie gemaakt worden van het feit dat het België van de 19^e eeuw nog een unitaire Staat was, waarbij de burgemeesters werden benoemd door de centrale regering. Vandaag worden burgemeesters benoemd door de gewestregering.¹⁹⁸ In een federale Staat oefenen de deelstaten hun staatsmachten nl. uit, vrij van iedere hiërarchische band met het centrum¹⁹⁹, hetgeen erop neerkomt dat de deelstaatregering hiërarchisch niet lager staat dan de federale regering. De regionale regeringen kunnen geen bevel uitoefenen over de krijgsmacht.

De vaststelling dat de federale regering kan beslissen tot de inzet van militairen voor opdrachten van openbare ordehandhaving, houdt niet in dat er geen overleg dient te gebeuren met de lokale overheid op wiens grondgebied de krijgsmacht zal worden ingezet.²⁰⁰ Ook in het kader van OVG is men niet boven het hoofd van gemeenten gegaan.²⁰¹ Dit verklaart waarom niet in alle grootsteden van het land militairen aanwezig zijn.

3.2.2. Opdrachten van de krijgsmacht (de wet van 20 mei 1994 en het koninklijk besluit van 6 juli 1994)

Een volgende vraag die de regering zich moest stellen is of de Koning, op basis van zijn bevel over de krijgsmacht, het leger kan bevelen eender welke taak uit te oefenen. Anders gesteld: wat zijn de opdrachten van de krijgsmacht? Artikel 167, §1, tweede lid Gw. spreekt zich niet specifiek uit over de taken van de krijgsmacht. Omwille van de locatie van dit artikel onder de titel van de buitenlandse betrekkingen, is in sommige constitutionele rechtsleer het beeld ontstaan dat onze militairen enkel een rol te spelen hebben buiten het nationaal territorium.²⁰² Dergelijke impliciete beperking van de opdrachten van de krijgsmacht, louter op basis van de situering van art. 167 Gw., kan niet worden aanvaard. Hoewel de historische evolutie van de taken van het leger inderdaad een evolutie van ordehandhaver naar beschermer van de buitengrenzen weergeeft, kan niet worden gesteld dat de

¹⁹⁷ *Hand.* Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886, 295.

¹⁹⁸ A. DE BECKER, "Benoeming" in J. DUJARDIN en W. SOMERS, *Burgemeester. Statuut*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2012, 1-2.

¹⁹⁹ R. ERGEC, "Institutionele analyse van het federalisme" in INTERUNIVERSITAIR CENTRUM VOOR FEDERALISME (ed.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1994, 48; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 214-215.

²⁰⁰ *Hand.* Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886, 295.

²⁰¹ *Hand.* Kamer Verenigde comm. voor de Justitie, voor de Landsverdediging en voor de Binnenlandse zaken, de Algemene zaken en het openbaar ambt 2014-15, 21 januari 2015, CRIV 54 COM 066, 63.

²⁰² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1121-1141.

ordehandhavingsrol van het leger verdwenen is. In politieke beleidsdocumenten²⁰³ en in de rechtsleer²⁰⁴ is in die zin een duidelijke tendens terug te vinden, waarbij de binnenlandse taken van Defensie steevast op de laatste plaats qua belangrijkheid worden geplaatst of zelfs niet worden vernoemd. Hierin lijkt evenwel verandering te komen, omdat deze nationale taken vandaag ontegensprekelijk in de spotlight staan. Recente beleidsdocumenten²⁰⁵ en rechtsleer²⁰⁶ schenken opnieuw aandacht aan de nationale taken van Defensie, hetgeen ook bewezen wordt door het bestaan van deze thesis. Deze recente rechtsleer groepeert de verschillende taken van Defensie in vier categorieën. Naast de meest klassieke taak van de bescherming van de integriteit van het territorium van het rijk en de nationale onafhankelijkheid, worden ook nog volgende categorieën erkend: de steun aan opdrachten van gerechtelijke politie, reddingsoperaties en steun- en assistentiemissies en openbare ordehandhaving.²⁰⁷

Komt het toe aan de Koning om deze opdrachten te bepalen? Hoewel er reeds heel wat inkt gevloeid is in de rechtsleer en rechtspraak omtrent de vele bevoegdheden van de Koning, is het koninklijke gezag over de krijgsmacht een onderwerp waar relatief gezien minder aandacht aan wordt besteed.²⁰⁸ Dit onderwerp bevat nochtans belangrijke vragen, gelet op de juridische en feitelijke gevolgen die kunnen voortvloeien uit de uitoefening van deze bevoegdheid. Op basis van de aandacht die aan deze bevoegdheid werd besteed, leren we dat de bevoegdheid toegekend aan de Koning op basis van art. 167, §1, tweede lid van de Grondwet, enigszins gerelativeerd moet worden. Dergelijke relativering ligt in de lijn van de algemene wantrouwigheid van de Grondwet tegenover de uitvoerende macht.²⁰⁹ Het gezag van de Koning over de krijgsmacht is dus niet allesomvattend. Militairen mogen immers niet

²⁰³ Hand. Kamer verenigde comm. voor de Landverdediging en de legeraankopen 2000-01, nr. 0936/001, 9; P. DE CREM, "Politieke oriëntatienota - juni 2008", Defensie, 2008, http://www.pieterdecrem.be/fileadmin/MEDIA/docs/Politieke_Oriëntatienota_NL_fin__25-06_12u_.pdf, 7 en 11-12.

²⁰⁴ R. GERITS, *Militair tuchtrecht*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2010, 72-74; P. D'ARGENT, "Military Law in Belgium" in G. NOLTE (ed.), *European Military Law Systems*, Berlijn, De Gruyter Recht, 2003, 191.

²⁰⁵ S. VANDEPUT, *De strategische visie voor Defensie 29 juni 2016*, Defensie, 2016, <https://www.mil.be/sites/mil.be/files/pdf/strategic-vision-belgian-defense-nl.pdf>, 55-58.

²⁰⁶ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 53-145.

²⁰⁷ *Ibid.*, 53.

²⁰⁸ N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (13) 14.

²⁰⁹ Art. 105 Gw.: De uitvoerende macht beschikt alleen over de bevoegdheden welke haar worden toegekend.

worden ingezet in het kader van eender welke opdracht van algemeen belang of opdracht ter handhaving van de openbare orde.²¹⁰

Aangezien art. 167, §1, tweede lid Gw. zich niet uitspreekt over de opdrachten van de krijgsmacht en de bevoegdheid om de opdrachten van Defensie te regelen niet uitdrukkelijk werd toegekend aan de uitvoerende macht, worden de verschillende wijzen van inzet bepaald bij wet. Het gaat hier om een residuaire bevoegdheid van de wetgevende macht.²¹¹ De residuaire bevoegdheid van de wetgever is, net zoals de bevoegdheid van de Koning, aan limieten onderhevig.²¹² Zo kan de wetgever preciseren wat de finaliteiten van de strijdkrachten zijn, hun bepaalde specifieke opdrachten toekennen en het gebruik van bepaalde wapening verbieden.²¹³ De wetgever mag evenwel de competenties van de Koning niet miskennen. Daartegenover staat dat het niet aan de Koning is om de wettelijke bepalingen omtrent de opdrachten van Defensie te interpreteren. Enkel op basis van een wet kan er aan de Koning bevoegdheid worden verleend om bepalingen te preciseren en te vervolledigen.²¹⁴ Zulke bevoegdheidsverdeling komt tegemoet aan een essentiële democratische vereiste en speelt een belangrijke rol op een moment dat men van de krijgsmacht verlangt dat zij een belangrijke rol gaat spelen in de openbare ordehandhaving.²¹⁵ Het bevel over de strijdkrachten moet met andere woorden gevoerd worden binnen de krijtlijnen van de wettelijke en grondwettelijke opdrachten van Defensie. Een voldoende duidelijke basis voor militaire openbare ordehandhaving vinden we niet terug in de Grondwet. Op basis van het bevel over de krijgsmacht²¹⁶ en de plicht van de federale uitvoerende macht om de openbare orde te handhaven²¹⁷, wordt niet betwist dat de krijgsmacht kan ingezet

²¹⁰ N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (13) 20.

²¹¹ Art. 105 Gw.

²¹² N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (13) 23.

²¹³ Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel strekkende tot afschaffing van de luchtvloot bij de luchtmacht, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 427/2, 3.

²¹⁴ N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (13) 26.

²¹⁵ *Ibid.*, 14.

²¹⁶ Art. 167 Gw.

²¹⁷ Art. 37 Gw.

worden met het oog op ordehandhaving.²¹⁸ Men heeft op basis van deze twee bepalingen echter geen voldoende duidelijke en precieze wettelijke basis gecreëerd om militaire ordehandhaving toe te laten. De regering heeft in de volgende stap van haar redenering, waarin men tracht aan te tonen dat openbare ordehandhaving een wettelijke opdracht is van Defensie, dan ook verwezen naar specifieke wetgeving met betrekking tot de opdrachten van het leger: de bovenvermelde wet van 20 mei 1994 en het bijhorende uitvoeringsbesluit van 6 juli 1994.

De totstandkoming van de wet van 20 mei 1994 kaderde in een herstructurering van de krijgsmacht waarbij men, aan de hand van vijf wetsontwerpen, het wetgevend kader omtrent het leger in overeenstemming wou brengen met drie vooropgezette beleidsdoelen, nl. het terugdringen van de uitgaven, het afschaffen van de dienstplicht en het nakomen van internationale verplichtingen.²¹⁹ De ratio achter dit onderdeel van de hervorming kan men vinden, enerzijds in het feit dat het tot dan toe ontbrak aan een duidelijk wettelijk kader voor het gebruik van de krijgsmacht in crisistijd en anderzijds in het feit dat er nieuwe opdrachten in internationaal verband waren ontstaan die een omkadering vereisten. Om die redenen vond men het opportuun om de inzetmogelijkheden van de krijgsmacht weer te geven.²²⁰

Wanneer men militairen effectief gaat inzetten, is er sprake van 'een aanwending van de krijgsmacht'. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een aanwending in 'periode van oorlog' en een aanwending in 'periode van vrede'.²²¹ De term 'periode van oorlog' komt niet noodzakelijk overeen met de term 'oorlogstijd', zoals gebruikt in de besluitwet van 11 oktober 1916. Waar oorlogstijd de periode is tussen de mobilisatie en demobilisatie van de krijgsmacht, is de periode van oorlog een periode waarvan het begin en einde wordt vastgesteld bij een in de Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit.²²² De periode van oorlog is hierbij het restrictievere begrip, daar dit enkel betrekking heeft op het geheel van de

²¹⁸ J. VELAERS, "De Grondwet en de krijgsmacht" in A. DE BECKER e.a. (eds.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen, Maklu, 2005, (63) 101-102; N. LAGASSE, "Le commandement des forces armées: principe et mise en oeuvre" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (13) 21-22.

²¹⁹ Verslag namens de commissie Landsverdediging over het wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de tijden en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1389/3, 2.

²²⁰ *Ibid.*, 5.

²²¹ Art. 3, §1, 1° en 2° Wet standen krijgsmacht.

²²² Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 927/1, 2.

krijgsmacht in plaats van voor de gehele Natie.²²³ Men heeft voor de invoering van deze nieuwe terminologie gekozen om niet meer afhankelijk te zijn van het rigide systeem van mobilisatie.²²⁴

De wet onderscheidt drie soorten opdrachten waaraan het leger in vreedstijd kan deelnemen: opdrachten die behoren tot een vorm van operationele inzet²²⁵, opdrachten van hulpverlening²²⁶ en opdrachten van militaire bijstand.²²⁷ Deze vormen van inzet, hulpverlening en bijstand worden door de Koning bepaald. De inzet van militairen voor openbare ordehandhaving is één van de zeven vormen van operationele inzet, zoals bepaald door de Koning in art. 1 van het koninklijk besluit van 6 juli 1994. Wat er in het kader van dit koninklijk besluit moet verstaan worden onder ‘ordehandavingsinzet’, is niet geheel duidelijk. De definitie die in art. 2 gebruikt wordt om deze vorm van inzet uit te leggen, is zeer algemeen van aard. Het gebruik van het begrip ‘openbare orde’, zonder te verduidelijken wat hieronder begrepen moet worden, heeft als voordeel dat *ab initio* geen beperkingen worden opgelegd aan militairen met betrekking tot welke opdrachten zij mogen uitoefenen in het kader van de ordehandavingsinzet. Zij mogen met andere woorden deelnemen aan alle initiatieven tot verzekering of herstelling van de openbare orde.²²⁸

Dergelijke ruime interpretatie is evenwel gevaarlijk en ongepast in een moderne, democratische rechtstaat. Dit zou nl. kunnen inhouden dat de krijgsmacht opnieuw de primaire ordehandhaver kan worden, zoals weleer het geval was. Gelukkig wordt dergelijke interpretatie op meervoudige wijze beperkt door de bepalingen omtrent de geïntegreerde politie op twee niveaus. In de meest algemene zin, worden de mogelijke opdrachten van de krijgsmacht beperkt door de vaststelling dat de grondwetgever expliciet voorziet in de organisatie van een politiedienst naast de krijgsmacht.²²⁹ Wanneer men dit in samenhang

²²³ Verslag namens de commissie Landsverdediging over het wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de tijden en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1389/3, 9; Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 927/1, 2.

²²⁴ *Ibid.*, 3.

²²⁵ Art. 3, §1, 2°, a) Wet standen krijgsmacht.

²²⁶ Art. 3, §1, 2°, b) Wet standen krijgsmacht.

²²⁷ Art. 3, §1, 2°, c) Wet standen krijgsmacht.

²²⁸ N. LAGASSE, “Les missions de la défense sur le territoire national” in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d’actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 81-82.

²²⁹ Art. 184 Gw.

leest met de traditionele rolverdeling tussen deze twee onderdelen van de gewapende macht, moet er tot het besluit gekomen worden dat zij toch enigszins onderscheiden opdrachten moeten uitoefenen.²³⁰ De WPA vertrekt van het principe dat de politie een algemene opdracht van bestuurlijke politie heeft, openbare ordehandhaving inbegrepen.²³¹ Aan de krijgsmacht kan dus geen algemene opdracht van eenzelfde aard toekomen. Het leger is nl. geen politiedienst in de zin van art. 3 WGP, art. 1 WPA en art. 3, eerste lid, 1° van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse²³², of wordt niet gelijkgesteld met een politiedienst op basis van art. 3, tweede lid van deze wet. Het feit dat aan de geïntegreerde politie een algemene opdracht tot handhaving van de openbare orde is toegekend, impliceert ook dat militairen slechts zullen deelnemen aan de ordehandhaving in uitzonderlijke gevallen. Een verdere beperking van de mogelijke opdrachten van de krijgsmacht volgt uit de regeling van de relatie tussen politie en krijgsmacht in het geval dat zij gezamenlijk optreden. Het detachement van de krijgsmacht valt onder bevel van de commandant van dit detachement, maar deze moet zich evenwel schikken naar de bevelen van de politieambtenaar die de leiding over de operatie heeft.²³³ Zij kunnen dus niet volledig autonoom gaan optreden ten opzichte van de politiediensten. Tot slot worden de mogelijke opdrachten van de krijgsmacht beperkt door de bevoegdheden die aan militairen per wet zijn toegekend.²³⁴ Er is geen enkele wettelijke bepaling die de hoedanigheid van agent of officier van bestuurlijke politie toekent aan leden van de krijgsmacht, waardoor niet kan gesteld worden dat zij over de bijhorende bevoegdheden beschikken. De belangrijkste bevoegdheid, de mogelijkheid tot uitoefening van geweld, wordt specifiek geregeld aan de hand van een beperkte verwijzing naar de overeenkomstige bevoegdheid van de politie.²³⁵

²³⁰ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 74-75.

²³¹ Art. 14 WPA; N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 73; *Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15*, 7 januari 2015, CRIV 54 COM 046, 5.

²³² Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *BS* 26 juli 1991.

²³³ Art. 7/5 WPA.

²³⁴ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 89.

²³⁵ Art. 7/5, laatste lid WPA.

Gelet op de voorgaande beperkingen kan men niet anders dan LAGASSE bijtreden in zijn stelling dat het toekennen van algemene opdracht ter beveiliging van de openbare ruimte aan de krijgsmacht, in het huidig wettelijk kader, niet toegelaten is.²³⁶ Door de beslissing van de wetgever om een algemene bevoegdheid van bestuurlijke politie toe te kennen aan de politiediensten, beperkt men de mogelijkheid dat dergelijke algemene bevoegdheid aan een ander overheidsorgaan, zoals de krijgsmacht, wordt toegekend.²³⁷ Het toekennen aan de krijgsmacht van een bijzondere opdracht ter beveiliging van de openbare ruimte, kan slechts plaatsvinden in uitzonderlijke omstandigheden. Door detachementen van de krijgsmacht onder de verantwoordelijkheid van een politieambtenaar te laten vallen, wordt uitgesloten dat militairen op eigen houtje gaan opereren. Tot slot kunnen militairen niet dezelfde algemene taak uitvoeren zoals die vandaag wordt uitgevoerd door de politie omdat zij, wettelijk gezien, niet over de juiste bevoegdheden beschikken om dergelijke taak tot een goed einde te brengen.

Evenwel komt LAGASSE tot de conclusie dat de inzet in het kader van OVG manifest het huidige juridisch kader, zoals bepaald door artt. 37 en 105 van de Grondwet en artt. 2 en 3 EVRM, overschrijdt, daar aan de militairen weldegelijk zo'n *mission générale de sécurisation* wordt toegekend.²³⁸ LAGASSE zijn redenering overtuigt evenwel niet. Hij motiveert m.i. niet voldoende waarom de huidige inzet een te algemene opdracht zou hebben. De artikelen 37 en 105 van de Grondwet vormen slechts een basis, dewelke wordt verduidelijkt door de wet van 20 mei 1994, waarin de wetgever de Koning duidelijk de mogelijkheid geeft om te bepalen dat openbare ordehandhaving een toegelaten vorm van operationele inzet is. Men kan slechts verklaren dat de militairen een algemene opdracht uitvoeren indien de opdracht die hen is toegekend, geen rekening houdt met de hierboven aangehaalde beperkingen op de mogelijke opdrachten van de krijgsmacht. De draagwijdte van de inzet in het kader van OVG lijkt niet in strijd te zijn met deze beperkingen en is dus dermate beperkt dat het niet gaat om een algemene, maar wel om een specifieke opdracht tot beveiliging van de openbare ruimte, hetgeen toegelaten is volgens het huidig wettelijk kader.²³⁹ De militairen staan in voor de

²³⁶ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 83.

²³⁷ *Ibid.*, 74.

²³⁸ *Ibid.*, 75-76 en 89.

²³⁹ *Ibid.*, 83.

bewaking van een limitatief aantal plaatsen die, omwille van hun aard, mogelijks het doelwit van een terreuraanslag kunnen uitmaken. Dit risico wordt bepaald door het OCAD en weergegeven aan de hand van een verhoogd dreigingsniveau.

Het is correct dat de overschakeling van statische bewaking naar een meer dynamische bewaking aan de hand van patrouilles²⁴⁰ tussen deze specifieke locaties (zogenaamde clusters)²⁴¹, een verruiming van de opdracht inhoudt. Dit patrouilleren zorgt er nl. indirect voor dat ook de ruimte tussen de specifieke locaties onder de bewaking van de militairen valt, terwijl dit niet noodzakelijk locaties zijn waarvoor er een verhoogde terreurdreiging is. Deze verandering is m.i. niet van dien aard dat er opeens gesproken kan worden van een algemene opdracht. Deze dynamisering had niet tot doel de bescherming van deze tussenzones naar de krijgsmacht over te hevelen, ten koste van de bewaking door de politie, maar was eerder ingegeven door logistieke en militaire noden. Eenzelfde evaluatie werd ook in Frankrijk gemaakt.²⁴² Men heeft zich, op een uitzondering na, gehouden aan de wettelijke beperkingen zoals die hierboven zijn beschreven. Het enige moment dat men inderdaad buiten de lijntjes heeft gekleurd met betrekking tot de bevoegdheden, was toen men militairen fouilleringen liet uitvoeren (zie *infra*).²⁴³

Gelet op de hierboven vermelde redenen, valt de huidige inzet van de krijgsmacht binnen het wettelijk kader. Doch is het niet verwonderlijk dat hierover discussie mogelijk is. Het

²⁴⁰ De minister van Defensie betwist of de verplaatsing tussen specifiek beschermde locaties kan gezien worden als een patrouille (*Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 februari 2015, CRIV 54 COM 096, 14*), daar dit begrip volgens de minister ook het doen van identiteitscontroles inhoudt. (*Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277, 48.*) Hoewel er geen wettelijke definitie lijkt te zijn van dit begrip, ken men wel teruggrijpen naar de betekenis die hieraan wordt gegeven in het kader van de NATO. Hier definieert men een patrouille als “*a detachment of ground, sea or air forces sent out for the purpose of gathering information or carrying out a destructive, harassing, mopping up, or security mission.*” (NATO, AAP-6(V) - *NATO glossary of terms and definitions (English and French)*, NATO Military Agency for Standardization, 1998, <https://wss.apan.org/432/Files/Events/TE-03/Supporting%20Documents/NATO%20Terms%20%20and%20Definitions.pdf>, 2-p-2) Hierbij wordt geen vereiste van identiteitscontrole gesteld. Ook in zijn alledaagse betekenis impliceert het begrip louter het bewegen van een eenheid tussen bepaalde vaste punten volgens een al dan niet vastgelegde route om een bepaalde taak uit te voeren. *In casu* is de taak het bewaken van de specifieke punten, maar wordt -indirect- ook voor beveiliging gezorgd langs het gelopen traject.

²⁴¹ *Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277, 48.*

²⁴² Rapport d'information déposé en application de l'article du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, *Parl.St. Assemblée Nationale, n°3864*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3864.pdf>, 11.

²⁴³ X, *Militairen mogen blijven patrouilleren en tassen controleren*, *De Morgen*, 25 maart 2016, <https://www.demorgen.be/binnenland/militairen-mogen-blijven-patrouilleren-en-tassen-controleren-bb65879f/>.

specifieker omschrijven van de opdrachten van de krijgsmacht zou ervoor kunnen zorgen dat discussie over de wettelijkheid van de inzet wordt vermeden. Een mogelijke reden waarom dit nog niet gebeurde kan zijn, dat de regering zichzelf niet te veel voorafgaande beperkingen wil opleggen, waardoor zij niet gepast zou kunnen ingrijpen mocht een toekomstige situatie dit vereisen.

3.2.3. Artikel 151 van de programmawet van 2 augustus 2002

Om aan te tonen dat de huidige inzet inderdaad binnen de wettelijke taken van de krijgsmacht valt, verwijst de regering ook naar art. 151 van de programmawet van 2 augustus 2002.²⁴⁴ Het eerste lid van dit artikel bepaalt: “Behoudens de gevallen waarin het beroep op de krijgsmacht krachtens de wet is geregeld, mogen eenheden worden ingezet in het kader van tegen betaling uitgevoerde prestaties van openbaar nut, met humanitair, vaderlands of cultureel oogmerk, of inzake hulp aan de Natie.” Het doel van dit artikel bevindt er zich duidelijk in om de krijgsmacht toe te staan, tegen betaling, een aantal taken uit te oefenen die in principe niet tot het takenpakket van Defensie behoren, voor zover deze taken kunnen geclassificeerd worden onder de in het artikel vermelde categorieën.

Dit artikel vertoont sterke gelijkenissen met het art. 70*bis* van de vroegere wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, waarin ook aan hen de mogelijkheid werd verleend om dergelijke taken uit te oefenen, en met het huidige art. 115, §3 WGP waarin in een gelijkaardige mogelijkheid wordt voorzien voor de federale politie. Daar deze bepaling sterke gelijkenissen vertoont met andere artikelen, is dit artikel eveneens van dezelfde gebreken voorzien. In het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van programmawet²⁴⁵ herhaalt men de kritiek omtrent de onnauwkeurigheid van het begrip ‘prestaties inzake hulp aan de Natie’, die reeds werd geuit bij de invoering van hogergenoemd art. 70*bis* van de wet op de rijkswacht.²⁴⁶

De eigenlijke prestaties waarover het in art. 151 gaat, worden nergens limitatief opgesomd. Deze taken zouden kunnen bestaan uit het uitlenen van militair materiaal (bijvoorbeeld het uitlenen van tenten aan scholen), het deelnemen aan de organisatie van herdenkingsfeesten

²⁴⁴ Programmawet van 2 augustus 2002, *BS* 29 augustus 2002, 38408.

²⁴⁵ Advies van de Raad van State bij ontwerp van programmawet, *Parl.St.* Kamer 2001-02, 21 mei 2002, nr. 1823/001, 149 *et seq.*

²⁴⁶ *Ibid.*, 171-172.

van oud-strijders of tentoonstellingen in verband met de activiteiten van het leger.²⁴⁷ Hulp aan de Natie kan ook bestaan uit logistieke en medische bijstand bij rampen of catastrofes, zoals bij overstromingen, (bos)branden, breuken in de drinkwaterleiding, gas- of oliepijpleiding, een rupsenplaag, een treinramp of winterse omstandigheden waarbij moet worden voorzien in onderdak voor geëvacueerde personen; steun aan de geïntegreerde politie, zoals bij zoektochten naar vermiste personen of naar bewijsstukken (wapens, munitie, auto's, enzovoort), steun tijdens de verschillende Europese toppen, steun tijdens grote manifestaties of reconstructies in het kader van een gerechtelijk onderzoek; de jaarlijks terugkerende opvang van daklozen of asielzoekers en de inzet van helikopters voor 'Search and Rescue'.²⁴⁸

Een belangrijke voorwaarde om beroep te kunnen doen op de krijgsmacht in het kader van hulp aan de Natie, is dat dit beroep niet bij wet geregeld is. Zoals hierboven reeds omstandig werd aangetoond, is het beroep op het leger in het kader van openbare ordehandhaving wel wettelijk geregeld, ongeacht of het gaat over een inzet door de regering of een opvordering door een andere overheid (zie *infra*). Een verwijzing naar dit artikel is dus zonder enig nut, daar art. 151 geen toepassing kan vinden.

3.2.4. Het protocolakkoord van 13 maart 2015

Om in het kader van OVG een figuurlijke strik rond het geheel te binden, werden tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Defensie twee geheime protocolakkoorden gesloten die de samenwerking tussen de krijgsmacht en de geïntegreerde politie regelen. Hierbij verving de versie van 13 maart 2015 het eerste akkoord van 17 januari 2015. Deze recente protocolakkoorden zijn echter niet de eerste akkoorden die betrekking hebben op de samenwerking tussen Defensie en de politie.

Op 31 januari 2003 werd reeds een protocolakkoord afgesloten tussen de ministers van Landsverdediging en Binnenlandse Zaken met betrekking tot de steun van krijgsmacht aan de operaties van de geïntegreerde politie. Dit akkoord had evenwel eerder betrekking op ondersteuning in het kader van opdrachten inzake hulp aan de Natie, dan op

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Vr. en antw.* Kamer 2011-12, 9 mei 2012, nr. 53/064, 222 (*Vr. nr. 197 B. MAERTENS*); *Vr. en antw.* Kamer 2014-15, 1 december 2014, nr. 54/002, 136 (*Vr. nr. 19 K. GROSEMANS*); Voorstel tot resolutie betreffende de hulp aan de Natie, voor een burgergericht leger, *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 0226/001.

ordehandhavingsinzet in het kader van het koninklijk besluit van 6 juli 1994.²⁴⁹ Hier kan geargumenteed worden dat dit protocolakkoord geen toepassing vindt met betrekking tot OVG. Ook het protocolakkoord van 4 april 2007 betreffende de wederzijdse samenwerking tussen de geïntegreerde politie en Defensie op niet operationeel vlak, afgesloten tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie, kan geen uitwerking vinden wat betreft openbare ordehandhaving, aangezien ordehandhavingsinzet wel een operationele inzet²⁵⁰ van de krijgsmacht inhoudt.²⁵¹

Een belangrijke vraag die moet worden gesteld, heeft betrekking op de juridische waarde van deze protocolakkoorden. Deze akkoorden hebben geenszins kracht van wet en zijn op zichzelf geen voldoende juridische basis voor de inzet van het leger voor een taak van openbare ordehandhaving. Het feit dat deze documenten angstvallig geheim worden gehouden, heeft tot gevolg dat aan deze geen algemene draagwijdte kan worden toegekend. Deze teksten moeten dan ook steeds conform wettelijke en reglementaire bepalingen zijn.²⁵² Protocolakkoorden zijn niet meer en niet minder dan de formalisatie van politieke akkoorden en kunnen dus naar goeddunken door de verantwoordelijke ministers worden gewijzigd. *In casu* werden de akkoorden van 17 januari 2015 en 13 maart 2015 onderhandeld en afgesloten in de schoot van de ministerraad.²⁵³

Hoewel de exacte inhoud van de protocolakkoorden geheim wordt gehouden, hebben de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken, door op verscheidene momenten te antwoorden op vragen van parlementsleden, een licht laten schijnen op wat er in deze akkoorden wordt behandeld. Ook de masterproef van Valerie VERMEIRE²⁵⁴ geeft ons een idee van wat er allemaal in dit protocolakkoord wordt geregeld. De inhoud kan best samengevat worden als de concrete invulling van de beperkingen van de mogelijke opdrachten van de

²⁴⁹ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 90.

²⁵⁰ Art. 1 KB 6 juli 1994.

²⁵¹ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 91.

²⁵² *Ibid.*, 89.

²⁵³ *Ibid.*, 91.

²⁵⁴ V. VERMEIRE, *Een exploratie van de recente inzet van het leger op Belgisch grondgebied* onuitg. Masterproef bestuurskunde en publiek management UGent, 2016, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/273/333/RUG01-002273333_2016_0001_AC.pdf, 50.

krijgsmacht inzake ordehandhaving. Daarnaast wordt ook de verdeling van de extra kosten, die voortvloeien uit de inzet van de militairen, geregeld.²⁵⁵

In deze protocolakkoorden wordt in de eerste plaats een invulling gegeven aan de subsidiariteitsvoorwaarde die verbonden is aan de inzet van militairen voor openbare ordehandhaving. Hoewel in de door de regering aangeduide rechtsgronden geen expliciete subsidiariteitsvereiste is opgenomen, volgt dergelijke voorwaarde uit de rolverdeling tussen krijgsmacht en geïntegreerde politie. Dat deze voorwaarde ook werd opgenomen in de bepalingen omtrent de vordering (zie *infra*), kan enkel doen besluiten tot een inherent aan militaire openbare ordehandhaving verbonden subsidiariteitsvoorwaarde. *In casu* wordt deze voorwaarde ingevuld aan de hand van het dreigingsniveau. Het protocolakkoord van 13 maart 2015 bepaalt immers dat militairen enkel kunnen worden ingezet op plaatsen die onder dreigingsniveau 3 vallen. Dit is een versoepeling tegenover het originele protocolakkoord van 17 januari 2015, dat de inzet van militairen slechts toeliet ingeval van een veralgemeend dreigingsniveau 3. De bewoording van het oude protocolakkoord bracht de regering in de problemen wanneer het OCAD besloot tot de bijstelling van het algemeen dreigingsniveau naar niveau 2 op 9 maart 2015.²⁵⁶ Daarop werd besloten het protocolakkoord te wijzigen²⁵⁷, dit om de wettigheid van OVG te verzekeren. De vervanging van het protocolakkoord van 17 januari geeft duidelijk aan dat de invulling van de subsidiariteitsvoorwaarde aan de hand van het dreigingsniveau een beleidskeuze is, die niet is ingegeven door een uitdrukkelijke wettelijke verplichting. Ook wordt de tijdelijkheid van de opdracht ingevuld. Het protocolakkoord bepaalt dat de inzet slechts mogelijk is voor een periode van één maand, die telkens hernieuwbaar is.²⁵⁸ Daarnaast wordt verder invulling gegeven aan hoe de militairen hun opdracht moeten uitvoeren. Hierbij wordt herhaald dat militairen de politie louter mogen ondersteunen en dat zij dus geen bestuurlijke (fouilleringen, identiteitscontroles...) of gerechtelijke politietaken (huiszoekingen...) mogen uitvoeren, hetgeen neerkomt op een loutere bevestiging van het feit dat militairen niet over deze bij wet geregelde bevoegdheden beschikken.

²⁵⁵ *Ibid.*, 54-55.

²⁵⁶ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119, 18.

²⁵⁷ *Ibid.*, 20.

²⁵⁸ V. VERMEIRE, *Een exploratie van de recente inzet van het leger op Belgisch grondgebied* onuitg. Masterproef bestuurskunde en publiek management UGent, 2016, 51.

3.3. Opvordering door een overheid die niet het bevel over de krijgsmacht heeft

Een tweede juridische optie die een inzet van de krijgsmacht voor openbare ordehandhaving mogelijk maakt, is de opvordering van de krijgsmacht. Het recht van opvordering vinden we terug in een aantal van de oudste wetteksten die ons land kent, zoals de Provinciewet van 1836 en de reeds afgeschafte gemeentewet²⁵⁹ van hetzelfde jaar. Hoewel de bepalingen met betrekking tot de opvordering in de loop der jaren van locatie zijn verhuisd en lichte wijzigingen hebben ondergaan wegens hervormingen van het politielandschap²⁶⁰, is de kern van deze bepalingen ongewijzigd gebleven. Hetzelfde kan niet gezegd worden over de frequentie van de opvorderingen van de krijgsmacht. Waar in de 19^e eeuw de opvordering van het leger schering en inslag was²⁶¹, daalde de frequentie van de opvorderingen van de krijgsmacht substantieel omwille van een wijziging van de eigenlijke functie van de krijgsmacht en het ontstaan van een daadkrachtiger politieapparaat. Vandaag wordt de krijgsmacht *de facto* niet meer opgevorderd door burgerlijke overheden, daar de lokale en federale politie vele keren performanter zijn dan de politiediensten in de 19^e eeuw. Dit neemt evenwel niet weg dat *de iure* de mogelijkheid nog steeds bestaat dat een aantal overheden in bepaalde omstandigheden het leger kunnen opvorderen. Het is dan ook de moeite waard om een juridische analyse te maken van dit opvorderingsrecht.

3.3.1. Definitie en overheden die beschikken over een opvorderingsrecht

Een opvordering is een procedure waarbij, in uitzonderlijke omstandigheden van overtuigende publieke noodzaak, de publieke autoriteit zich verzekert van de medewerking van bepaalde personen, zich goederen toe-eigent of er tijdelijk gebruik van gaat maken. Deze opvorderingstheorie vereist een wettelijke grondslag die het doel en de voorwaarden voor een opvordering weergeeft.²⁶² In dit geval worden de manschappen en middelen van de krijgsmacht ter beschikking gesteld van het recht: ze worden ingezet om de wetten te doen naleven.²⁶³ Dergelijk opvorderingsrecht wordt slechts toegekend aan een aantal

²⁵⁹ Gemeentewet van 30 maart 1836, Bull. Offic., n° XVII.

²⁶⁰ Het opvorderingsrecht van de burgemeester dat zich in art. 175 Nieuwe Gemeentewet bevond, werd bij de Octopushervorming verplaatst naar art. 43 WGP en het opvorderingsrecht van de commandant van de rijkswacht is overgegaan naar de commissaris-generaal van de federale politie.

²⁶¹ L. VAN OTRIVE e.a., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 42 *et seq.*

²⁶² C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2018, 370.

²⁶³ E. BERNIMOLIN, "Atroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, (474) 474.

administratieve overheden die hiërarchisch lager staan dan de federale overheid. Het gaat *in casu* om de burgemeester²⁶⁴, de arrondissementscommissaris²⁶⁵ en de gouverneur²⁶⁶. Ook de voorzitter van een stembureau kan de krijgsmacht opvorderen om de orde en rust te handhaven in de omgeving van het gebouw waar de verkiezing plaatsheeft.²⁶⁷ Er is ook één politionele actor die het recht heeft om de krijgsmacht op te vorderen, nl. de commissaris-generaal van de federale politie.²⁶⁸ De ratio achter dergelijk opvorderingsrecht berust volgens PIRMEZ op het feit dat het gaat om autoriteiten waartegenover de krijgsmacht onafhankelijk is, maar waaraan men toch een reële macht wil toekennen over officieren van de krijgsmacht.²⁶⁹ Deze ratio bevestigt de stelling dat de centrale overheid (*in casu* de federale overheid) geen opvorderingsrecht nodig heeft, daar men rechtstreeks bevelen kan geven aan de aan haar onderschikte krijgsmacht.²⁷⁰

Het is niet de bedoeling dat al deze overheden hun bevoegdheden gelijktijdig gaan uitoefenen. Het is in de eerste plaats aan de lokale overheid, nl. de burgemeester, om zijn bevoegdheden uit te oefenen, daar het principe van gemeentelijke autonomie dient gerespecteerd te worden²⁷¹ en de burgemeester het dichtst bij de feiten op het terrein staat.²⁷² De nationale overheden, zijnde de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneur en de arrondissementscommissaris, treden pas in aanvullende orde op. Zij zullen optreden als de gemeenteoverheden, al dan niet vrijwillig, nalaten hun verplichtingen na te komen, als de ordeverstoring zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten of wanneer het algemeen belang hun tussenkomst vereist.²⁷³ Dat de burgemeester beschikt over een prioritair recht tot opvordering, betekent niet dat er geen uitwisseling van informatie dient plaats te vinden met de hiërarchisch hogere overheden. De burgemeester moet bij een opvordering onmiddellijk de gouverneur en arrondissementscommissaris op de hoogte

²⁶⁴ Art. 43 WGP.

²⁶⁵ Art. 139 j° 129 Provinciewet.

²⁶⁶ Art. 129 Provinciewet.

²⁶⁷ Art. 109, eerste en zevende lid Kieswetboek van 12 april 1894, *BS* 15 april 1894, 1121.

²⁶⁸ Art. 111 WGP.

²⁶⁹ *Hand.* Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886, 295; E. BERNIMOLIN, "Attroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, (474) 477; E. HAESBROUCK, "Opvordering van de krijgsmacht tot handhaving van de openbare orde", *Jura Falconis* 1969-1970, (305) 306.

²⁷⁰ E. HAESBROUCK, "Opvordering van de krijgsmacht tot handhaving van de openbare orde", *Jura Falconis* 1969-1970, (305) 306.

²⁷¹ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.02.

²⁷² E. BERNIMOLIN, "Attroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, (474) 478-479.

²⁷³ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 1.02.

brengen.²⁷⁴ Art. 43, tweede lid WGP legt de burgemeester, in tegenstelling tot de provinciegouverneur en arrondissementscommissaris²⁷⁵, geen expliciete verplichting op om de minister van Binnenlandse Zaken en zijn collega van Defensie in te lichten. Dit lijkt een vergetelheid van de wetgever te zijn. De omzendbrief van 10 december 1987 inzake openbare ordehandhaving stelt duidelijk dat bij elke opvordering van de krijgsmacht, door eender welke bestuurlijke overheid, de ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie ingelicht moeten worden.²⁷⁶

3.3.2. Materiële voorwaarden voor opvordering

Een opvordering is slechts mogelijk in specifieke uitzonderlijke omstandigheden. Het is dan ook het ultieme instrument om een capaciteitsprobleem van de geïntegreerde politie te ondervangen.²⁷⁷ Opdat kan overgegaan worden tot een opvordering, moet traditioneel voldaan worden aan twee voorwaarden. Enerzijds moet er sprake zijn van bepaalde uitzonderlijke omstandigheden, anderzijds moet voldaan worden aan een subsidiariteitsvoorwaarde.

3.3.2.1. Uitzonderlijke omstandigheden

(i) Openbare orde *sensu lato* of openbare orde *sensu stricto*?

Opdat men de krijgsmacht zou kunnen opvorderen, moet er sprake zijn van bepaalde gebeurtenissen die een serieuze impact hebben of kunnen hebben op de openbare orde. De burgemeester kan volgens art. 43 WGP de krijgsmacht opvorderen “in geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde.” Artikel 43 WGP slaat dus op de openbare orde *sensu lato* en niet alleen op de openbare rust, zoals het geval was toen het opvorderingsrecht van de burgemeester nog vervat lag in het art. 175 van de Nieuwe Gemeentewet.²⁷⁸ In de oude bepaling kon de krijgsmacht enkel gevorderd worden om de openbare rust te handhaven of te herstellen in geval “oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreiging van de openbare orde.” Deze bepaling was duidelijk restrictiever, hetgeen ook blijkt uit de omzendbrief van 10 december 1987. Hierin stelt de minister duidelijk dat opvordering is

²⁷⁴ Art. 43, tweede lid WGP.

²⁷⁵ Art. 129 Provinciewet.

²⁷⁶ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 2.10.

²⁷⁷ Vr. en antw. Kamer 2002-03, 8 oktober 2002, nr. 50/139, 17549 (Vr. nr. 321 O. MAINGAIN).

²⁷⁸ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr.1676/1, 30.

“toegestaan met het oog op de handhaving van de openbare rust, met uitzondering van de andere elementen van de openbare orde.”²⁷⁹ Door de toevoeging van de woorden “ramp, onheil en schadegeval” in art. 43 WGP is het opvorderingsrecht van de burgemeester verruimd. Rampbestrijding wordt nl. gezien als een vorm van handhaving van de openbare veiligheid.

De gebruikte bewoording in art. 129 van de Provinciewet, dat handelt over het opvorderingsrecht van de gouverneur en de arrondissementscommissaris, verschilt substantieel van de bewoording van art. 43 WGP. De gouverneur en arrondissementscommissaris kunnen slechts gebruik maken van hun opvorderingsrecht in geval van “woelige samenscholingen, van oproer of van gewelddadig verzet tegen de uitvoering van de wetten of van de wettelijke verordeningen.” Hier zijn twee interpretaties mogelijk met betrekking tot de vraag voor welke onderdelen van de openbare orde de krijgsmacht kan worden opgevorderd. Ten eerste is er de extensieve interpretatiemogelijkheid²⁸⁰, waarbij “gewelddadig verzet tegen de uitvoering van de wetten of van de wettelijke verordeningen” zodanig geïnterpreteerd moet worden dat dit ook schendingen van de openbare veiligheid omvat. Daarnaast kan het desbetreffende onderdeel van de bepaling ook restrictief geïnterpreteerd worden, waardoor het leger slechts gevorderd kan worden voor verstoringen van de openbare rust zoals dit het geval was in het reeds afgeschafte art. 175 van de Nieuwe Gemeentewet.

Het aanhangen van deze strikte interpretatie is in de huidige context echter problematisch. Het protocolakkoord van 31 januari 2003 sluit elke directe interventie van militairen in conflicten van sociale of politieke aard uit.²⁸¹ Ook naar aanleiding van de onrusten in Molenbeek verklaarde de minister in de commissie Landsverdediging dat “militairen nooit worden ingezet voor ordehandhaving, maar louter ter bescherming van de bevolking (...). Zij komen dus niet tussenbeide bij onder andere rellen.”²⁸² Deze stellingen belichamen duidelijk een sterke afkeer van het gebruik van de krijgsmacht voor de handhaving van de openbare

²⁷⁹ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 3.01.

²⁸⁰ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 144, vn. 330.

²⁸¹ N. LAGASSE, “Les missions de la défense sur le territoire national” in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d’actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 90.

²⁸² *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 april 2016, CRIV 54 COM 388, 27; Hier moet het begrip ordehandhaving worden begrepen in de zin van handhaving van de openbare rust.

rust. Zelfs wanneer geargumenteed zou worden dat bovenstaande stellingen slechts betrekking hebben op een inzet van de krijgsmacht door de regering zelf, kan deze afkeer niet genegeerd worden. Een ander voorbeeld van deze afkeer om militairen op directe wijze in te zetten voor de handhaving van de openbare rust, kan gevonden worden in de invulling die de omzendbrief van 10 december 1987 geeft aan de taken die de krijgsmacht in dergelijk geval moet uitoefenen. Deze omzendbrief stipuleert dat de eenheden van het leger in principe taken van defensieve of beschermde aard horen uit te oefenen.²⁸³ Bij een restrictieve invulling van de huidige bewoording van art. 129 Provinciewet moeten bijgevolg fundamentele vraagtekens geplaatst worden bij het nut van dit artikel. Een aanpassing om de bepaling in lijn te brengen met de terminologie gebruikt in art. 43 WGP zou dit probleem kunnen verhelpen. Met betrekking tot het opvorderingsrecht van de commissaris-generaal van de federale politie, maakt art. 111 WGP dan weer geen melding van enige voorwaarde met betrekking tot bepaalde omstandigheden. Dit artikel stelt dat de krijgsmacht gevorderd kan worden “voor de handhaving van de openbare orde.” In de memorie van toelichting wordt geen uitleg gegeven over de voor dit artikel toepasselijke invulling van het begrip openbare orde.²⁸⁴ Een interpretatie *sensu lato* lijkt de meest voor de hand liggende keuze te zijn, daar het opvorderingsrecht van de burgemeester in dezelfde wet is opgenomen. Ook het eerste zinsdeel van art. 113 WGP stuurt aan op dergelijke ruime interpretatie. Evenwel zou een expliciete verduidelijking van de specifieke omstandigheden waarin de commissaris-generaal de bijstand van de krijgsmacht kan vorderen, een stap vooruit zijn.

(ii) Preventieve vordering?

Art. 43 WGP stelt dat in geval van een ernstige en nakende bedreiging van de openbare orde, de mogelijkheid bestaat om de krijgsmacht te vorderen. Dit bevestigt expliciet dat een preventieve vordering mogelijk is.²⁸⁵ Daar een ‘bedreiging’, een verstoring van de openbare orde is die zich nog niet gemanifesteerd heeft, moet ‘een nakende bedreiging’ gelezen worden als “een imminente of zeer nabije, nog niet gemanifesteerde verstoring van de openbare orde.” Hoewel deze bewoording een vordering van de krijgsmacht uitsluit voor een slechts waarschijnlijke (lees: niet nakende) bedreiging van de openbare orde, kan bezwaarlijk gesteld

²⁸³ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 3.05.

²⁸⁴ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr.1676/1, 65-66.

²⁸⁵ D. HACHÉ e.a., *Juridische fundamenten inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 142-143; Omzendbrief 10 december 1987, nr. 3.01.

worden dat een preventieve vordering niet mogelijk is. Een vordering om een halt toe te roepen aan een bedreiging impliceert nl. dat men de taak heeft te voorkomen dat er zich een ordeverstoring voordoet. In 2002 was de minister van Binnenlandse Zaken echter een andere mening toegedaan. In het antwoord op een parlementaire vraag van Olivier MAINGAIN werd categoriek gesteld dat een preventieve opvordering niet mogelijk is.²⁸⁶ Dergelijke interpretatie is bijgevolg *contra legem*.

In het kader van de oppositie tegen OVG argumenteerden de tegenstanders van de operatie dat het ging om een preventieve vordering.²⁸⁷ Men argumenteerde dat de inzet van militairen bij dreigingsniveau 3, waarbij een dreiging mogelijk en waarschijnlijk²⁸⁸ is, niet overeenstemt met de voorwaarde van een nakende bedreiging. Er zou volgens hen slechts een mogelijkheid zijn tot opvordering van het leger bij dreigingsniveau 4, waarbij de dreiging ernstig en zeer nabij is.²⁸⁹ Het is dan ook in dit kader dat een aantal tegenstanders van de militaire inzet klacht hebben ingediend bij de gouverneur van Antwerpen.²⁹⁰ Ten gronde is deze grief correct. De vereiste van art. 43 WGP is enkel vervuld wanneer er sprake is van een dreigingsniveau 4. Evenwel doet deze argumentatie er *in casu* niet toe, omdat OVG niet gebaseerd is op art. 43 WGP. In het kader van de rechtsgrond die de regering gebruikt heeft, werd wel voldaan aan de vereiste van uitzonderlijke omstandigheden. Het gaat in het geval van OVG, zoals reeds gezegd, eerder om een politieke dan een wettelijke koppeling aan het dreigingsniveau (zie *supra*).

3.3.2.2. Subsidiariteit

De tweede voorwaarde waaraan moet worden voldaan bij een opvordering van de krijgsmacht is de subsidiariteitsvoorwaarde. De middelen van de politiediensten (lokaal en/of federaal) moeten onvoldoende zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de verstoring van de openbare orde. Waar de artikelen 43 en 111 WGP expliciet vermelden dat respectievelijk de

²⁸⁶ Vr. en antw. Kamer 2002-03, 8 oktober 2002, nr. 50/139, 17549 (Vr. nr. 321 O. MAINGAIN).

²⁸⁷ J. NOLF, *De Wever, Vandeput en Jambon verwarren een regeerprogramma met een wet*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-vandeput-en-jambon-verwarren-een-regeerprogramma-met-een-wet/article-opinion-529773.html>; Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW); Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 12 maart 2015, nr. 54/024, 95 (Vr. nr. 242 S. VAN HECKE); J. BEULENS, *5 redenen tegen de aanwezigheid van het leger op straat*, Progress Lawyers Network, 18 februari 2015, https://www.progresslaw.net/assets/files/ACTIE/5-redenen-tegen-de-aanwezigheid-van-het-leger_NL.pdf.

²⁸⁸ Art. 11, §6, 3° Koninklijk Besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, BS 1 december 2006, 66715.

²⁸⁹ Art. 11, §6, 4° Koninklijk Besluit van 28 november 2006.

²⁹⁰ *Hand.* Kamer Plenumvergadering 2014-15, 7 mei 2015, CRIV 54 PLEN 044, 13.

middelen van de lokale en federale politie, en de middelen van de federale politie ontoereikend moeten zijn, kan er geen dergelijke voorwaarde gevonden worden in art. 129 van de Provinciewet. Desalniettemin mag aangenomen worden dat deze voorwaarde impliciet vervat ligt in dit artikel.

3.3.3. Formele voorwaarden voor opvordering

Opdat een vordering van de krijgsmacht geldig zou zijn, moet de opvorderende overheid tegemoetkomen aan een aantal vormvoorwaarden. In tegenstelling tot het vroegere art. 175 Nieuwe Gemeentewet zijn de vormvereisten, met betrekking tot de vorderingen, niet meer terug te vinden in het artikel dat over de vordering zelf handelt. Er is voor gekozen om deze voorwaarden te groeperen in een enkele afdeling van de WPA. Art. 8 WPA, ingevoegd bij art. 160 WGP, schrijft in beginsel een schriftelijke vordering voor. Een uitzondering op deze regel zijn de spoedeisende gevallen waarbij via eender welk communicatiemiddel gevorderd kan worden. Hierbij moet melding worden gemaakt van de wetsbepaling krachtens welke de vordering wordt verricht. De vordering moet gedateerd zijn en moet de handtekening van de opvorderende overheid dragen. Een nadeel van de verhuis van de vormvoorwaarden naar een apart artikel is dat, op basis van een lezing van art. 8 *et seq.*, het lijkt alsof deze voorwaarden enkel zouden slaan op vorderingen van politiediensten. Evenwel moeten deze bepalingen worden begrepen in die zin dat zij op alle vorderingen en dus ook op die van de krijgsmacht slaan.

Art. 8 WPA schrijft geen formele wijze voor waarop de schriftelijke vordering dient te geschieden. In het decreet van 26 juli-3 augustus 1791 vinden we een vorm terug die gebruikt kan worden door de bestuurlijke overheden met een opvorderingsrecht:

“Wij, (burgemeester, arrondissementscommissaris, provinciegouverneur) van vorderen krachtens (vermelding van de wetsbepaling waarop de vordering steunt), (naam en hoedanigheid van de opgevorderde officier of onderofficier), bevelhebber van om de hulp van (rijkswacht of leger) te verlenen ten einde (omschrijving van de opdracht van openbare orde die het voorwerp van de vordering uitmaakt). Als waarborg voor de vernoemde bevelhebber, plaatsen wij hieronder onze handtekening. Gegeven te, op....”

Het gebruik van deze formulering wordt aangeraden door de omzendbrief van 10 december 1987.²⁹¹ Er lijken geen redenen voorhanden te zijn die deze formule ongeschikt zouden maken voor een vordering door de commissaris-generaal van de federale politie. Het komt niet toe aan de opvorderende overheid om de aard of de sterkte van het in te zetten detachement van de krijgsmacht te bepalen in de vordering.²⁹²

3.3.4. Gevolgen van de opvordering

De opgevorderde overheid mag zich niet uitspreken over de opportuniteit van de vordering, zij is verplicht ze uit te voeren. Indien deze overheid twijfelt aan de wettigheid van de vordering, moet men de hiërarchisch hogere overheid hierover inlichten. Bij duidelijke onwettigheid mag de vordering niet uitgevoerd worden.²⁹³ Nadat de krijgsmacht wettelijk gevorderd is, neemt zij haar plaats op het terrein in ter ondersteuning en onder verantwoordelijkheid van de geïntegreerde politie. Zoals reeds hierboven werd gezegd, stipuleert de omzendbrief ordehandhaving dat de eenheden van het leger in principe taken van defensieve of beschermde aard horen uit te oefenen. De opvordering van de krijgsmacht heeft niet tot gevolg dat zij verantwoordelijk wordt voor de handhaving van de openbare orde. De administratieve overheid blijft deze verantwoordelijkheid dragen.²⁹⁴

3.4. De staat van beleg

Het Belgisch militair recht kent, zoals in vele andere landen, een *summa divisio* tussen een recht ten tijde van vrede en een recht ten tijde van oorlog. De hierboven omschreven gronden van militaire ordehandhaving zijn het gemeen recht in vredestijd. De situatie is evenwel anders gedurende tijden van oorlog. In deze uiterst zwaarwichtige omstandigheden wordt de bescherming en het overleven van de Natie de allerhoogste prioriteit, waarvoor andere belangen moeten wijken. Ook in oorlogstijd moet aan ordehandhaving gedaan worden, daar een Staat het zich niet kan permitteren van binnenuit geconsumeerd te worden door interne onrusten op een moment dat zij geconfronteerd wordt met een dreiging van buitenaf.

Net zoals in het internationaal recht, heeft het bestaan van een staat van oorlog in het nationaal recht invloed op welke regels er van toepassing zijn. Waar in het internationaal recht vroeger een formele oorlogsverklaring nodig was om oorlogsrecht zijn toepassing te laten

²⁹¹ Omzendbrief 10 december 1987, nr. 3.08.

²⁹² *Ibid.*, nr. 3.11.

²⁹³ *Ibid.*, nr. 3.10.

²⁹⁴ *Ibid.*, nr. 3.09.

vinden, is dit vandaag niet meer het geval. Een zelfde evolutie zien we in het nationaal recht. Men kan ook oorlog voeren zonder dat de staat van oorlog wordt vastgesteld.²⁹⁵ Deze staat van oorlog, zoals vastgesteld door de Koning volgens art. 167, §1, tweede lid van de Grondwet, blijft evenwel een juridisch begrip waarvan de instelling aan bepaalde voorwaarden is verbonden en dat bepaalde gevolgen teweegbrengt.²⁹⁶ Zo kunnen tijdens de periode van oorlog opnieuw militaire gerechten worden ingesteld²⁹⁷, komen alle politiebevoegdheden toe aan de Koning²⁹⁸ en kan de 'staat van beleg' worden afgekondigd.²⁹⁹ Tijdens deze staat van beleg kan de minister van Oorlog of een door de Koning aangeduide krijgsoverheid, de politiebevoegdheden en de bevoegdheden omtrent ordehandhaving die toekomen aan de burgerlijke overheid, uitoefenen.³⁰⁰

Het belang van deze mogelijkheid tot militaire ordehandhaving is evenwel gering. Gelet op de vreedzame periode die Europa momenteel doormaakt, lijkt het uitermate onwaarschijnlijk dat er in de nabije toekomst een staat van oorlog en staat van beleg zullen afgekondigd worden in België. Dat een staat van oorlog niet van toepassing is in de huidige, enigszins onrustige tijden, heeft sommige politieke partijen aangezet om te pleiten voor een nieuwe uitzonderingstoestand op het gemeen recht: de noodtoestand.³⁰¹ Duidelijk de mosterd halende bij de *état d'urgence* uit Frankrijk (zie *infra*), pleitte de N-VA voor een uitzonderingsregime dat zou toelaten effectiever op te treden in de strijd tegen terreur. Hoewel dergelijk uitzonderingsregime expliciet door het EVRM³⁰² toegelaten is, is zo'n verregaande aantasting van de rechten en vrijheden in strijd met de Belgische Grondwet. Deze kan immers nooit, geheel of ten dele, geschorst worden.³⁰³ De N-VA hield echter voor dat hun plan niet in strijd was met de Grondwet, omdat het Hof van Cassatie de beperkingen op de rechten en vrijheden vervat in de besluitwetten omtrent de staat van beleg, niet in strijd achtte met de Grondwet. Men ging evenwel voorbij aan het feit dat het Hof zich nooit ten

²⁹⁵ Verslag van de commissie voor de herziening van de grondwet en de hervorming der instellingen van 13 november 2002 in het kader van de herziening van art. 157 Gw., *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 1914/3, 7.

²⁹⁶ *Ibid.*, 9-10.

²⁹⁷ Art. 157 Gw.

²⁹⁸ Art. 1, eerste lid van de Besluitwet van 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, *BS* 15 oktober 1916, 556.

²⁹⁹ Art. 2, eerste lid Besluitwet 11 oktober 1916.

³⁰⁰ Art. 3, eerste lid Besluitwet 11 oktober 1916.

³⁰¹ P. POPELIER, "Wie verdedigt (de noodtoestand in) België?", *RW* 2016-17, 322.

³⁰² Art. 15 EVRM.

³⁰³ Art. 167 Gw.

gronde had uitgesproken over deze besluitwetten, maar zich, vanwege hun status als formele wet, gewoonweg niet bevoegd achtte om over deze wetten te oordelen.³⁰⁴ Over de rol van Defensie binnen deze noodtoestand blijft het veiligheidsplan van de N-VA evenwel vaag.³⁰⁵

³⁰⁴ Cass. 4 maart 1940, *Pas.* 1946, I, 493.

³⁰⁵ N-VA, *Niveau V: Verandering voor Veiligheid – september 2016*, N-VA, s.l.n.d., https://www.scribd.com/document/323536691/Veiligheidsnota-N-VA#from_embed, 4.

4. BEVOEGDHEDEN VAN DE KRIJGSMACHT BIJ OPENBARE ORDEHANDHAVING

4.1. Algemeen

Nu we de juridische basis voor militaire ordehandhaving in België hebben uiteengezet, is het tijd om na te gaan op welke manier militairen de openbare orde mogen en kunnen handhaven. Om een antwoord op dit vraagstuk te kunnen bieden, moeten we kijken over welke bevoegdheden militairen beschikken in het kader van hun opdracht als ordehandhavers. Om de openbare orde te handhaven, zal een beperking dienen te gebeuren van de rechten en vrijheden van personen die op excessieve wijze gebruik maken van die rechten.³⁰⁶ De invulling van deze rechten en vrijheden gebeurt niet alleen op basis van de Belgische Grondwet. Sommige hieraan verwante begrippen verkrijgen hun concrete invulling op basis van het EVRM.³⁰⁷ De democratische rechtstaat vereist dat er een voldoende duidelijke wettelijke basis is voor handelingen ter beperking van de individuele vrijheden.³⁰⁸ Het is niet zo dat militairen gerechtigd zijn om bepaalde handelingen te stellen, louter omdat zij op legitieme wijze worden ingezet voor openbare ordehandhaving.³⁰⁹ Ondanks dat de politie nog steeds de primaire actor is op het vlak van handhaving van de openbare orde, worden zulke bevoegdheden ook aan andere actoren toegekend.

De vraag is dus: welke bevoegdheden worden aan militairen toegekend? We gaan hierbij uit van een praktijkgerichte benadering, daar er zich reeds een aantal gebeurtenissen hebben voorgedaan waarbij Belgische militairen genoodzaakt waren of zich genoodzaakt voelden om op te treden. In dit hoofdstuk zal hoofdzakelijk aandacht besteed worden aan bevoegdheden zoals het gebruik van geweld en de veiligheidsfouillering, die in het kader van OVG reeds stof hebben doen opwaaien. De andere bevoegdheden die een rol spelen bij openbare ordehandhaving zullen slechts summier behandeld worden.

³⁰⁶ E. DE RAEDT, H. BERKMOES en M. DE MESMAEKER, *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 127-129.

³⁰⁷ P. DE HERT en G. PYL, "De wet op het politieambt en de grondrechtelijke legaliteitseis. Is er sprake van veroudering, onvolledigheid of onnauwkeurigheid?", *Vigiles* 2013, 58-59.

³⁰⁸ Art. 1, laatste lid WPA; art. 97-98 Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 31 oktober 2017.

³⁰⁹ N. LAGASSE, "L'emploi de la force sur le territoire national par les militaires en dehors des régies par le droit des conflits armés", *RBDC* 2013, 5.

4.2. Het gebruik van (dodelijk) geweld en vuurwapens

4.2.1. Omschakeling naar een ander juridisch kader

Dat de primaire rol van de krijgsmacht zich vandaag situeert in het garanderen van de externe veiligheid van België, heeft belangrijke gevolgen op het vlak van het toepasselijk wettelijk kader waarbinnen de militairen opereren. Binnen de klassieke externe veiligheidsfunctie treedt de krijgsmacht op conform het recht der gewapende conflicten. Deze sterk gecodificeerde tak van het internationaal recht bepaalt onder meer hoe men zich moet gedragen binnen de vijandigheden van internationale conflicten. Dit kader verschilt substantieel van de regelgeving waarbinnen men moet optreden bij het uitoefenen van opdrachten op het nationaal grondgebied, zeker op het vlak van het gebruik van geweld. Alle leden van de krijgsmacht zijn *lawful combatants*. Als *lawful combatants* hebben zij het recht om deel te nemen aan het conflict en dus ook om te doden en te verwonden.³¹⁰ Dergelijke *licence to kill* is helemaal niet aanwezig in situaties die buiten het toepassingsgebied van het recht der gewapende conflicten vallen. Dit wil evenwel niet zeggen dat soldaten geen richtlijnen opgelegd krijgen die handelen over wanneer het gebruik van geweld toegestaan is.

In het nationaal recht, dat zijn invulling heeft verkregen op basis van nationale en internationale input³¹¹, is er helemaal geen sprake van een *licence to kill* voor de openbare macht. Binnen het nationaal recht, mag geweld slechts gebruikt worden in de gevallen bij wet bepaald en volgens de wijze in de wet omschreven. De wettelijke basis voor het gebruik van geweld door de krijgsmacht in het kader van een taak van openbare ordehandhaving, vindt men ofwel terug in het gemeen recht, ofwel in specifieke wetten. In beide gevallen moet beantwoord worden aan de mensenrechten, zoals ingevuld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

4.2.2. Het gebruik van geweld en vuurwapens in het kader van het EVRM

Voor we kijken naar de Belgische bepalingen wat betreft geweldgebruik door militairen, zal eerst aandacht besteed worden aan de in het EVRM vervatte algemene principes, die op alle

³¹⁰ Y. DINSTEIN, *The conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 33.

³¹¹ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 188-189; Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 27 augustus – 7 september 1990, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx> (1990); Aanbeveling rec(2001)10 betreffende de Europese code voor politie ethiek van het Comité van Ministers (19 september 2001), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e297e (2001).

ordehandhavers van toepassing zijn.³¹² *In casu* is vooral art. 2 EVRM van belang. De mogelijke³¹³ beroving van het leven is volgens art. 2 slechts toegelaten in drie gevallen: ter verdediging van een persoon tegen onrechtmatig geweld (wettige verdediging), om een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of om conform de wet een oproer of opstand te onderdrukken. Deze drie uitzonderingen zijn evenwel onderworpen aan een belangrijke voorwaarde. Zo kunnen de uitzonderingen slechts toepassing vinden indien het gebruikte geweld absoluut noodzakelijk is.³¹⁴ Een overlijden ten gevolge van overdreven geweld houdt een schending van art. 2 EVRM in.

Uit de rechtspraak van het EHRM kunnen daarnaast nog aan aantal voorwaarden worden afgeleid waaraan voldaan moet worden opdat er geen schending van art. 2 zou plaatsvinden. Ten eerste is het noodzakelijk in een democratische samenleving dat het gebruik van geweld is toegelaten en voldoende is geregeld door complete en moderne regelgeving, dit om arbitrair geweld en machtsmisbruik tegen te gaan.³¹⁵ Ten tweede vereist het Hof ook dat ordehandhavers een aangepaste opleiding hebben gekregen voor de opdrachten die zij zullen moeten uitvoeren.³¹⁶ De situaties die zich kunnen voordoen bij ordehandhaving verschillen sterk van gevechtssituaties in het kader van een gewapend conflict. Het is dus belangrijk dat militairen voldoende bekend gemaakt worden met hoe men bijvoorbeeld een arrestatie dient te verrichten en wat het principe van proportionaliteit desgevallend inhoudt. Daarenboven moeten militairen getraind worden om gebruik te kunnen maken van verschillende wapens, hetgeen hen toelaat het niveau van geweld te differentiëren³¹⁷, aangezien men op basis van de ingezette wapens kan besluiten tot de disproportionaliteit van het gebruikte geweld.³¹⁸ Tot slot moet de operatie waaraan militairen deelnemen goed gepland zijn, zodat mogelijk gevaar

³¹² Zie: F. GOOSSENS en G.L. BOURDOUX, "Het recht op leven (art. 2 EVRM): een zaak van politie 'ten velde' maar ook van haar oversten, *Vigiles* 2008, 236-245.

³¹³ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 194.

³¹⁴ EHRM 28 maart 2006, nr.50739/99, Perk e.a./Turkije, §55; F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 195 *et seq.*

³¹⁵ EHRM 20 december 2004, nr.50385/99, Makaratzis/Griekenland, §§58, 59 en 70; EHRM 28 maart 2006, nr.50739/99, Perk e.a./Turkije, §54; EHRM 6 juli 2005, nr.43577/98 en 43579/98, Natchova e.a./Bulgarije, §96.

³¹⁶ EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91, McCann e.a./Verenigd Koninkrijk, §151; EHRM 28 maart 2006, nr.50739/99, Perk e.a./Turkije, §60; EHRM 20 december 2004, nr.50385/99, Makaratzis/Griekenland, §70.

³¹⁷ N. LAGASSE, "Les missions de la défense sur le territoire national" in V. DE SAEDELEER e.a. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, (53) 71.

³¹⁸ EHRM, 27 juli 1998, nr. 21593/93, Güleç/Turkije, §71.

voor het leven tot een minimum wordt beperkt.³¹⁹ In de volgende paragrafen is het de bedoeling om te kijken naar hoe in het kader van het Belgische recht en OVG, tegemoet wordt gekomen aan de voorwaarden gesteld door het EHRM.

4.2.3. Gebruik van geweld en vuurwapens door militairen in België

4.2.3.1. Regelgevend kader

Er zijn een veelheid aan wettelijke bepalingen die op hun beurt een veelheid aan personen toelaten geweld te gebruiken. Zoals blijkt uit art. 2, §2, (a) EVRM, wordt het recht om geweld te gebruiken niet alleen toegekend aan de overheid. Aan de ene kant heeft eenieder het recht om geweld te gebruiken om zichzelf en/of anderen te beschermen tegen illegitiem geweld. Dergelijke mogelijkheid is logischerwijs ook voorzien in het Belgische recht. In het kader van deze thesis zal alleen naar de rechtvaardigingsgrond van de noodweer gekeken worden. Desalniettemin kunnen ook de figuren van de noodtoestand³²⁰, het hoger bevel of het wettelijk voorschrift³²¹, het gebruik van geweld rechtvaardigen. Aan de andere kant zijn er een hele reeks bijzondere wetten die aan de openbare macht ruimere bevoegdheden in verband met geweldgebruik toekennen.

(i) Wettige verdediging

In de eerste plaats is het iedere persoon in België toegestaan geweld te gebruiken om zichzelf of anderen te beschermen tegen onrechtmatige slagen en verwondingen.³²² Als rechtvaardigingsgrond ontnemt de figuur van de wettige verdediging of noodweer het wederrechtelijk karakter van de misdrijven doodslag en slagen en verwondingen.³²³ Evenwel moet worden aangenomen dat ook minder zware vormen van geweld kunnen gerechtvaardigd worden.³²⁴ Opdat de noodweer gerechtvaardigd zou zijn, moet er aan een

³¹⁹ EHRM 20 december 2004, nr.50385/99, Makaratzis/Griekenland, §§60-70; EHRM 17 maart 2005, nr. 50196/99, Bubbins/Verenigd Koninkrijk, §§141-151; EHRM, 27 juli 1998, nr. 21593/93, Güleç/Turkije, §71.

³²⁰ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2006, 208-216.

³²¹ Art. 70 Sw.; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2006, 216-229; B. JANSSENS, "Inzetregels", *MLLWR* 2001, 199-201.

³²² Art. 416 Sw.

³²³ P. TRAEST, T. VANDER BEKEN, B. KETELS en L. DE RUDDER, *Wettige verdediging in België en in de buurlanden*, Gent, Universiteit Gent, 2010, 7.

³²⁴ T. ONEGA, "wettige verdediging of noodweer" in A. VANDEPLAS, P. ARNOU en S. VAN OVERBEKE (eds.) *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., (181) 183.

aantal voorwaarden zijn voldaan. Het gaat om voorwaarden met betrekking tot de aanval en voorwaarden met betrekking tot de verdediging.

De aanval waartegen men zich verdedigt, moet aan de volgende voorwaarden voldoen. Ten eerste moet het gaan om een ernstige aanval. Doodslag en zware slagen en verwondingen vallen hier sowieso onder. Dit betekent echter niet dat er steeds sprake moet zijn van levensgevaar. Men moet zich gewoon bedreigd voelen door een ernstig kwaad of een zwaar onrecht. Het is in de eerste plaats aan de aangevallene zelf om te oordelen over deze ernst. In laatste instantie zal de feitenrechter hier een oordeel over moeten vellen, rekening houdend met alle concrete omstandigheden.³²⁵ Ten tweede moet het, om te vermijden dat er al te lichtzinnig wordt omgesprongen met het gebruik van geweld, gaan om een effectief begonnen of minstens dreigende aanval.³²⁶ Ten derde moet het gaan om een onrechtmatige aanval. Men kan zich dus niet verdedigen tegen een rechtmatige handeling van bijvoorbeeld een politieagent.³²⁷ Ten slotte kan men enkel personen wettig verdedigen. In tegenstelling tot andere landen is het niet mogelijk om de wettige verdediging in te roepen om bepaalde goederen te beschermen.³²⁸

De gestelde verweerhandeling is onderhevig aan een subsidiariteitsvereiste, een proportionaliteitsvereiste en een beperking in de tijd. Men mag zich nl. maar verdedigen door middel van geweld, indien men zich op geen andere manier kan verweren. Vervolgens moet de afweringsdaad in verhouding zijn met de afgeweerde daad. Lichte slagen en verwondingen mogen niet afgeweerd worden met een doodslag.³²⁹ Tot slot mag de verweerhandeling niet na de aanval plaatsvinden. Dan is er sprake van wraak.³³⁰ In het kader van de subsidiariteitsvereiste is er in de rechtsleer, al sinds vóór de inwerkingtreding van het strafwetboek, discussie omtrent de vraag of er een vluchtplicht bestaat. De commissie HAUS was voorstander van zo'n vluchtplicht, indien de vlucht een voor de hand liggend reddingsmiddel was en niet oneervol was.³³¹ Hier ontstond een tweespalt tussen de

³²⁵ *Ibid.*, (181) 185-186.

³²⁶ *Ibid.*, (181) 187.

³²⁷ *Ibid.*, (181) 187-190.

³²⁸ *Ibid.*, (181) 190-193.

³²⁹ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2006, 204.

³³⁰ *Ibid.*, 205.

³³¹ J.S.G. NYPELS, *Législation criminelle de la Belgique. Commentaire et complètement du code pénal belge*, III, Brussel, Bruylant, 1868, 236, nr.92.

rechtspraak, die de commissie volgde, en de rechtsleer, die het idee resoluut afwees.³³² Met het arrest van 19 april 2006 spreekt het Hof van Cassatie zich uit als voorstander van de vluchtplicht. Deze plicht geldt evenwel niet voor de militairen die deelnemen aan OVG. Vluchten zou, net zoals in het geval van politieambtenaren, oneervol zijn³³³ en rechtstreeks ingaan tegen de door hen te bereiken doelstellingen en maatschappelijke taak.³³⁴

(ii) De wet op het politieambt

Het gebruik van vuurwapens door militairen die samen met de politie optreden, wordt geregeld op basis van art. 7/5 WPA dat verwijst naar de punten 1° en 3° van art. 38 WPA. Dit artikel handelt over het gebruik van vuurwapens door politieambtenaren en wordt dus gedeeltelijk van toepassing verklaard op militairen. Hoewel art. 37 WPA niet rechtstreeks van toepassing wordt verklaard op militairen, kan art. 38 niet anders dan samen met art. 37 gelezen worden. Dit heeft tot gevolg dat militairen, voor wat betreft geweld dat niet het gebruik van vuurwapens inhoudt, ook onder toepassing van art. 37 vallen.³³⁵ Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de bepalingen van art. 37 grotendeels gebaseerd zijn op gemeenrechtelijke concepten.³³⁶

Wat betreft het gebruik van vuurwapens moeten leden van de krijgsmacht terugvallen op art. 38, 1° en 3° WPA. In tegenstelling tot ambtenaren van andere diensten, zoals bijvoorbeeld douaneambtenaren³³⁷, kunnen leden van de krijgsmacht niet terugvallen op een eigen wet in verband met vuurwapengebruik. Op basis hiervan mogen militairen hun vuurwapen gebruiken in geval van wettige verdediging en om, in geval van volstreekte noodzakelijkheid, aan hun bescherming toevertrouwde personen, posten, vervoer van gevaarlijke goederen of plaatsen te verdedigen. Dat men in art. 38, 1° verwijst naar de wettige verdediging, wil niet zeggen dat het niet toegelaten is voor burgers om een vuurwapen te gebruiken, zelfs wanneer

³³² J. DE HERDT, "De vluchtplicht ook voor politieambtenaren?" (noot onder Cass. 19 april 2006), *Vigiles* 2008, (260) 261; J. DE HERDT, "De vlucht is de beste (wettige) verdediging" (noot onder Cass. 19 april 2006), *NC* 2008, (343) 344-345.

³³³ J.S.G. NYPELS, *Législation criminelle de la Belgique. Commentaire et complètement du code pénal belge*, III, Brussel, Bruylant, 1868, 236, nr.92.

³³⁴ J. DE HERDT, "De vluchtplicht ook voor politieambtenaren?" (noot onder Cass. 19 april 2006), *Vigiles* 2008, (260) 262-263; H. BERKMOES, "De politieambtenaar: tussen dr. Jekyll en mr. Hyde. Enkele straf(proces)rechtelijke knelpunten en rariteiten m.b.t. de hoedanigheid van politieambtenaar" in F. DERUYCK, E. GOETHALS, L. HUYBRECHTS, J-F. LECLERCQ, J. ROZIE, M. ROZIE, P. TRAEST en R. VERSTRAETEN, (eds.), *Amicus Curiae: liber amicorum Marc De Swaef*, Mortsels, Intersentia, 2013, (17) 18.

³³⁵ E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 437.

³³⁶ *Ibid.*, 412.

³³⁷ Art. 192 Algemene wet Douane en Accijnzen van 18 juli 1977, *BS* 21 september 1977, 11476.

men niet over een correcte vergunning beschikt.³³⁸ De verwijzing naar het gemeen recht heeft ook niet tot gevolg dat de voorwaarden van art. 37 WPA niet meer vervuld moeten zijn.³³⁹ Art. 38, 3° houdt een substantiële uitbreiding in ten opzichte van het recht van wettige verdediging. Dit recht kan immers niet worden ingeroepen wanneer men geweld gebruikt om goederen te verdedigen. Aan de hand van art. 38, 3° worden militairen in staat gesteld om de aan hun bescherming toevertrouwde posten en plaatsen te verdedigen. Hier mag evenwel slechts geweld gebruikt worden in geval van absolute noodzakelijkheid. Eenzelfde standaard wordt gebruikt door het EHRM.³⁴⁰ Het gebruik van een vuurwapen is in de gevallen van art. 38, 3° slechts mogelijk overeenkomstig de richtlijnen gegeven door een officier van bestuurlijke politie (OBP).³⁴¹ Dit houdt niet in dat deze OBP aanwezig moet zijn op het moment dat het vuurwapen gebruikt wordt.³⁴²

(iii) Rules of Engagement (ROE)

De hierboven aangehaalde wettelijke bepalingen vormen de basis voor het beleid inzake geweldgebruik door militairen. Dit zijn evenwel theoretische, juridische regels die verduidelijkt moeten worden opdat zij bruikbaar zouden zijn op het terrein. De militairen op straat zijn immers geen juristen, of met de woorden van een Amerikaans officier: “Rules of Engagement: a matter of training, not lawyering.”³⁴³ Deze precisering van de juridische regels gebeurt aan de hand van militaire richtlijnen.³⁴⁴ Dergelijke richtlijnen worden *Rules of Engagement* (ROE) genoemd en worden door de NATO gedefinieerd als “*directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied.*” Volgens het klassieke model komen ze tot stand onder invloed van politieke, operationele en juridische overwegingen.³⁴⁵ Dit zijn geen gedragsregels, maar geven aan wanneer en hoe geweld mag

³³⁸ RvS (14e k.) 25 november 2014, nr. 229.301.

³³⁹ E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 432.

³⁴⁰ F. GOOSSENS en G. L. BOURDOUX, “Het recht op leven (art. 2 EVRM): een zaak van politie ‘ten velde’ maar ook van haar oversten, *Vigiles* 2008, (233) 243-244.

³⁴¹ Art. 4 WPA.

³⁴² E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 434.

³⁴³ MARTINS, M. S., “Rules of Engagement for land forces: A matter of training, not lawyering”, *Mil. L. Rev.* 1994, 1-160.

³⁴⁴ B. JANSSENS, “Inzetregels”, *MLLWR* 2001, 184.

³⁴⁵ H. BODDENS HOSANG, “Rules of engagement and targeting” in P. A. L. DUCHEINE, M. N. SCHMITT EN F. P. B. OSINGA (eds.), *Targeting: The challenges of modern warfare*, Den Haag, T.M.C Asser Press, 2016, (159) 160-161; C. GOSSIAUX, “Les règles d’engagement: Norme juridique nouvelle?”, *MLLWR* 2001, 163 *et seq.*

gebruikt worden.³⁴⁶ De juridische kwalificatie van ROE verschilt van land tot land, maar in België hebben ze geen wettelijke waarde. Zij kunnen militairen dus geen bevoegdheden toekennen die verder gaan dan wat de wet voorschrijft. Wel kunnen er, omwille van beleidsredenen, meer restrictieve richtlijnen opgelegd worden.³⁴⁷

Ook voor operaties op het nationaal grondgebied wordt voorzien in militaire ROE. Omtrent de ROE van OVG is heel wat te doen geweest. De reden hiervoor gaat terug op de kritiek die er kwam op het feit dat zes Franse militairen, die op het moment van de terroristische aanslag geposteed waren voor de concertzaal Bataclan, niet hadden ingegrepen omdat hun ROE dit niet toelieten.³⁴⁸ Belgische politici waren dan ook uitermate begaan met de ROE van de Belgische militairen, hetgeen bleek uit de verschillende vragen hierover in de commissie Landsverdediging.³⁴⁹ Minister VANDEPUT ging om veiligheidsredenen evenwel niet in op vragen om de ROE vrij te geven.

4.2.3.2. Militair geweld tijdens OVG

Zoals hierboven werd uiteengezet gebruikten militairen een eerste maal geweld tegen burgers op 19 januari 2016 in het metrostation Brussel-West. Bij een confrontatie met een groep jongeren werden de militairen genoodzaakt hun matrak te gebruiken, nadat een van de jongeren had geprobeerd het dienstwapen van een militair te bemachtigen. Een zwaarwichtiger incident deed zich voor in het kader van de mislukte aanslag op het station Brussel-Centraal van 21 juni 2017.³⁵⁰ Nadat de dader er niet in geslaagd was zijn explosieven op een bevredigende wijze tot ontploffing te brengen, stormde de man op drie aangesnelde Ardense Jagers af, waarop hij werd neergeschoten.³⁵¹ Tot slot zijn militairen, net zoals in Frankrijk, ook reeds het directe doelwit van geweld geweest. Op vrijdag 25 augustus 2017 werden militairen van de eenheid 1^{ste} Carabiniers/1^{ste} Grenadiers in het centrum van Brussel

³⁴⁶ B. JANSSENS, "Inzetregels", *MLLWR* 2001, 184; C. GOSSIAUX, "Les règles d'engagement: Norme juridique nouvelle?", *MLLWR* 2001, 161.

³⁴⁷ H. BODDENS HOSANG, "Rules of engagement and targeting" in P. A. L. DUCHEINE, M. N. SCHMITT EN F. P. B. OSINGA (eds.), *Targeting: The challenges of modern warfare*, Den Haag, T.M.C Asser Press, 2016, (159) 162.

³⁴⁸ X, *Un député belge l'affirme: 6 militaires en armes devant le Bataclan ne sont pas intervenus le soir des attaques*, Lalibre.be, 5 juli 2016.

³⁴⁹ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 2 maart 2016, CRIV 54 COM 350, 1-3; *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 13 juli 2016, CRIV 54 COM 475, 23-24; *Hand.* Kamer plenumvergadering 2014-15, 7 juli 2016, CRIV 54 PLEN 119, 29-30.

³⁵⁰ S. VANKERSSCHAEVER en M. EECKHAUT, *Militairen schieten terrorist neer in Brussel-Centraal*, De Standaard, 21 juni 2017, <http://gpr.me/dz7z801e24/>, 1.

³⁵¹ K. STANDAERT, *'Held van Brussel-centraal' is Ardense Jager met Afghanistan op zijn cv*, Het Laatste Nieuws, 22 juni 2017, <http://gpr.me/wbv2h11pgf/>, 4.

aangevallen door een persoon met een mes, die vervolgens met twee schoten werd uitgeschakeld.³⁵²

Als we deze gebeurtenissen analyseren, zien we geen aanwijzingen van overdreven geweldgebruik door militairen. De grieven die in de 19^e eeuw hebben geleid tot het verdwijnen van de krijgsmacht als primaire openbare ordehandhaver, zijn vandaag aldus niet meer gegrond. Door bij het incident in Brussel-West gebruik te maken van hun wapenstok, hebben de militairen aangetoond dat ze op een gedoseerde en proportionele wijze gebruik kunnen maken van geweld. Het schietincident in Brussel-Centraal heeft aangetoond dat men in staat is te handelen volgens de in de ROE vooropgestelde regels. Waar sommigen kritiek³⁵³ hadden op het feit dat men de terreurverdachte doodschoot, is het duidelijk dat de concrete omstandigheden het niet altijd toelaten om een verdachte levend te vatten. Het argument dat men “op de benen had moeten mikken” wordt door militaire en politionele bronnen afgedaan als weinig realistisch.³⁵⁴ Naar aanleiding van de directe aanval op militairen in hartje Brussel, bevestigde minister VANDEPUT dat het aan het parket is om te oordelen over het gebruik van geweld door militairen. Een woordvoerder van het parket liet weten dat er, *in casu*, op basis van het eerste onderzoek inderdaad sprake was van wettige verdediging.³⁵⁵

Ondanks het feit dat er gedurende OVG een aantal klachten werden ingediend tegen militairen, heeft er geen enkele aanleiding gegeven tot een vervolging.³⁵⁶ Ook in de hierboven omschreven gevallen werd de strafvordering niet ingesteld. Indien er in de toekomst toch een militair vervolgd zou worden voor handelingen gesteld in het kader van OVG, dan heeft die militair recht op een advocaat op kosten van Defensie.³⁵⁷

4.3. De veiligheidsfoullering

Een andere beperking van de individuele vrijheden die in het kader van OVG stof heeft doen opwaaien, waren de foulleringen die uitgevoerd werden door militairen. Na de aanslagen van

³⁵² J. BEX, *Aangevallen militairen zijn Carabiniers uit Leopoldsburg*, Het Belang Van Limburg, 28 augustus 2017, <http://gpr.me/awe9f3jz2a/>, 4.

³⁵³ G. SCHOETERS, *Willen we echt dat soldaten terreurverdachten doodschietsen?*, De Standaard, 22 juni 2017, <http://gpr.me/vzk0nv5qsm/>, 40.

³⁵⁴ M. GOETHALS, *‘Militair handelde volgens het boekje’*, De Standaard, 22 juli 2017, <http://gpr.me/czrxm9r1aj/>, 40.

³⁵⁵ J. BEX, *Aangevallen militairen zijn Carabiniers uit Leopoldsburg*, Het Belang Van Limburg, 28 augustus 2017, <http://gpr.me/awe9f3jz2a/>, 4.

³⁵⁶ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 29 juni 2016, CRIV 54 COM 457, 6.

³⁵⁷ Art. 96 wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het personeel van Defensie, BS 21 juni 1994, 16871.

22 maart voerden militairen, samen met politieambtenaren, controles uit op de inhoud van tassen en rugzakken. Dit leidde tot consternatie bij de oppositie en in de media. Beschikten de militairen nu opeens over politionele bevoegdheden?³⁵⁸ In de commissie Landsverdediging repliceerde de minister dat er geen sprake was van fouilleringen door militairen, daar zij enkel overgingen tot “visuele controles”, waarvoor de toestemming van de burger gevraagd werd.³⁵⁹ Hierna gaan we in op wat een veiligheidsfouillering inhoudt en of militairen over een dergelijke bevoegdheid beschikken.

Een fouillering houdt meer in dan het aftasten van iemands lichaam en kan worden omschreven als het zintuiglijk speuren in, op of onder de kleding van een persoon of de controle van diens bagage.³⁶⁰ Dit houdt bijgevolg een dwangmaatregel in die een inbreuk op de privacy vormt.³⁶¹ Deze visuele controles door militairen vallen dus ook onder de definitie van een fouillering. Men maakt een onderscheid tussen twee vormen van fouillering: de veiligheidsfouillering en de gerechtelijke fouillering. *In casu* wordt enkel de veiligheidsfouillering behandeld, daar dit een onderzoeksdaad betreft die preventief wordt opgelegd om te voorkomen dat de openbare orde, veiligheid of gezondheid in het gedrang zouden komen.³⁶² De bevoegdheid voor politieambtenaren om over te gaan tot een veiligheidsfouillering ligt vervat in art. 28, §1 WPA. Deze bepaling is evenwel slechts van toepassing op politieambtenaren en niet op militairen.

Daarnaast wordt ook beperkte fouilleringsbevoegdheid toegekend aan bepaalde private actoren. Ten tijde van de fouilleringen van OVG was nog de Wet Private Veiligheid (hierna: WPV) van 1990 van toepassing.³⁶³ In 2017 werd deze wet vervangen door een nieuwe versie.³⁶⁴ In de nieuwe wet, net zoals in de oude³⁶⁵, wordt aan bewakingsagenten de

³⁵⁸ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 mei 2016, CRIV 54 COM 388, 25.

³⁵⁹ *Ibid.*, 27.

³⁶⁰ Cass. 19 maart 2002, *Vigiles* 2002, 100; P. ARNOU, “Fouilleren” in A. VANDEPLAS, P. ARNOU en S. VAN OVERBEKE (eds.) *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 50-51.

³⁶¹ L. ARNOU, “De fouillering na 10 jaar Wet op het politieambt” in H. BERKMOUS en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie*, Brussel, Politea, 2003, (171) 190.

³⁶² P. ARNOU, “Fouilleren” in A. VANDEPLAS e.a. (eds.) *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 53; E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 554; K. KEYAERTS, “Fouillering na tien jaar toepassing van de wet op het politieambt: Kritische evaluatie in het licht van artikel 8 EVRM”, *Vigiles* 2004, (141) 142.

³⁶³ Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 29 mei 1990, 10963.

³⁶⁴ Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 31 oktober 2017, 96776.

³⁶⁵ Art. 8, §6bis WPV 1990.

mogelijkheid gegeven om personen te controleren die een bewaakte plaats wensen te betreden.³⁶⁶ Er is discussie mogelijk of er hier wel sprake is van een fouilleringsbevoegdheid.³⁶⁷ Aan de ene kant kan slechts tot controle worden overgegaan mits toestemming van de gecontroleerde, hetgeen dwang uitsluit.³⁶⁸ Aan de andere kant kan de persoon die de controle weigert de toegang worden ontzegd.³⁶⁹ Het toepassingsgebied van deze wet is echter hoofdzakelijk beperkt tot ondernemingen die bewakingsdiensten aanbieden aan derden.³⁷⁰ De krijgsmacht valt hier niet onder.

Voor een specifieke categorie militairen is desalniettemin voorzien in een fouilleringsbevoegdheid. Leden van de militaire politie (MP) staan in voor de bewaking van de Kamer en Senaat (detachement Paleis der Natie), maar ook voor de bewaking van de gemeenschaps- en gewestparlementen.³⁷¹ Gedurende de langdurige periode waarin dreigingsniveau 3 van toepassing was, werden ook de wetgevende vergaderingen geacht mogelijke doelwitten te zijn. Om deze dreiging tegen te gaan werd, door de MP's gestationeerd in het Vlaams Parlement, geopteerd metaaldetectoren aan te schaffen en tot controles van rugzakken over te gaan. Er waren bij de MP's echter vragen gerezen in verband met de wettelijke basis voor dergelijke controles. Op basis van een interne juridische analyse werd tot de vaststelling gekomen dat men niet onder toepassing van de WPA of de WPV viel en dat het interne reglement van het parlement, gelet op het legaliteitsbeginsel, geen aanvaardbare grondslag bood.³⁷² Hieruit is een wetgevend initiatief voortgekomen dat is uitgemond in een aanpassing van de wet van 2 maart 1954 ter voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine [sic] machten.³⁷³ Art. 1/1 van de wet van 2 maart 1954 verschaft o.a. de militaire wacht van de

³⁶⁶ Art. 102 WPV 2017.

³⁶⁷ K. KEYAERTS, "Fouillering na tien jaar toepassing van de wet op het politieambt: Kritische evaluatie in het licht van artikel 8 EVRM", *Vigiles* 2004, (141) 145.

³⁶⁸ Art. 104, 2° WPV 2017.

³⁶⁹ Art. 105, 1° WPV 2017.

³⁷⁰ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2388/001, 5.

³⁷¹ *Vr. en Antw.* Kamer 1996-97, 17 februari 1997, nr. 70, 9361 (Vr. nr. 233 J-P. MOERMAN).

³⁷² Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2531/001, 3.

³⁷³ Wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *BS* 19 maart 1954; Wet van 6 juli 2017 tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *BS* 30 augustus 2017.

parlementen de bevoegdheid om een veiligheidsfouillering uit te voeren. Personen die de controle weigeren, worden de toegang tot de wetgevende vergadering ontzegd.

Dat er, buiten de bijzondere rechtsgrond voor leden van de militaire politie, geen wetgeving bestaat die een expliciete fouilleringsbevoegdheid toekent aan militairen, wil evenwel niet zeggen dat er geen juridische basis kan zijn voor dergelijke fouilleringen. Voor de WPA bestond er geen algemene wettelijke regeling voor de fouillering. De inwerkingtreding van de WPA heeft evenwel niet tot gevolg gehad dat andere fouilleringsgerechtigde personen hun bevoegdheid verloren. Tot op heden zijn er dus nog steeds een aantal personen die geen wettelijk gereguleerde fouilleringsbevoegdheid hebben.³⁷⁴ Het gaat om personen die: “(1) geen deel uitmaken van de politiediensten die vallen onder de toepassing van de Wet Politieambt; (2) die eveneens niet vallen onder de toepassing van de (...) bijzondere wettelijke fouilleringsregimes; (3) maar die toch hetzij door de wet bekleed zijn met bepaalde bevoegdheden van bestuurlijke politie, in het kader waarvan zij geroepen kunnen worden bepaalde personen te ontdoen van gevaarlijke voorwerpen die deze bij zich dragen; (4) hetzij door de wet belast zijn met opdrachten van gerechtelijke politie om bepaalde misdrijven op te sporen, hetzij als agent, hetzij als officier van gerechtelijke politie.”³⁷⁵ Voor deze personen blijft het oude fouilleringsregime, ontwikkeld in rechtspraak en rechtsleer, van toepassing. De vraag is echter of leden van de krijgsmacht aan deze voorwaarden voldoen. Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat aan de eerste twee voorwaarden is voldaan. Er is evenwel geen sprake van een wet die militairen bekleedt met bestuurlijke politiebevoegdheden in het kader waarvan zij geroepen kunnen worden personen te ontdoen van gevaarlijke voorwerpen. Er is met andere woorden geen enkele juridische basis voor een algemene fouilleringsbevoegdheid voor militairen.

4.4. Conclusie

Om op efficiënte wijze aan openbare ordehandhaving te kunnen doen is het vereist dat men over de nodige bevoegdheden beschikt. De politie heeft, als primaire openbare ordehandhaver, een welomschreven wettelijk kader dat rechtszekerheid garandeert voor politieambtenaar en burger. Dergelijk alomvattend kader bestaat niet voor de leden van de

³⁷⁴ K. KEYAERTS, “Fouillering na tien jaar toepassing van de wet op het politieambt: Kritische evaluatie in het licht van artikel 8 EVRM”, *Vigiles* 2004, (141) 141.

³⁷⁵ P. ARNOU, “Fouilleren” in A. VANDEPLAS e.a. (eds.) *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 52.

krijgsmacht die deelnemen aan opdrachten ter handhaving van de openbare orde. Zij moeten zich beroepen op een versnipperd kader, bestaande uit het gemeen recht en de occasionele bepaling van de WPA. Hoewel we in dit hoofdstuk enkel aandacht hebben besteed aan het gebruik van geweld en vuurwapens en het uitvoeren van fouilleringen, gaat deze vaststelling ook op voor andere bestuurlijke politiebevoegdheden, zoals de identiteitscontrole, het gebruik van handboeien of de arrestatie. Indien men zich niet op het gemeen recht of op specifieke wetgeving kan beroepen, heeft men, omwille van het legaliteitsbeginsel, niet het recht om de individuele rechten en vrijheden van de burger te beperken.

De vaststelling dat militairen over beperkte bevoegdheden beschikken, brengt ons logischerwijs tot de vraag of het nodig is om hen meer bevoegdheden toe te kennen. Het antwoord hierop is een evenwichtsoefening tussen twee bekommernissen. Enerzijds moeten ordehandhavers hun taak naar behoren kunnen uitvoeren. Op het moment dat militairen worden opgeroepen om deel te nemen aan de openbare ordehandhaving, verkeert het land in een of andere vorm van crisis. Het oproepen van ordehandhavers die niet over de juiste juridische *tools* beschikken om deze crisis te bezweren, is het paard achter de wagen spannen. Anderzijds heeft het aantal bevoegdheden waarover een ordehandhaver beschikt, invloed op het soort opdrachten waarvoor hij ingezet kan worden. In dit opzicht is men terecht bang van een *slippery slope*, waarbij de rechtstaat kan afglijden naar een politiestaat.

Wat is nu een aanvaardbare hoeveelheid bevoegdheden waarover militairen mogen beschikken? Hoewel dit waarschijnlijk een eindeloze en felbevochten discussie voor de toekomst zal zijn, kan m.i. inspiratie gehaald worden bij de bevoegdheden van de recentelijk in het leven geroepen functie van beveiligingsagent van politie.³⁷⁶ Deze personeelsleden van de geïntegreerde politie beschikken slechts over beperkte politiebevoegdheden.³⁷⁷ De subsidiariteit van militaire openbare ordehandhaving in acht genomen, lijkt het m.i. niet onaanvaardbaar om de militairen van bevoegdheden te voorzien die gelijkaardig zijn aan die van deze nieuwe functie binnen de geïntegreerde politie.

³⁷⁶ Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie, *BS* 27 november 2017, 103498.

³⁷⁷ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2647/001, 5.

5. MILITAIRE ORDEHANDHAVING ELDERS IN DE WERELD

5.1. Frankrijk

Na te hebben gekeken naar de rol van de Belgische militairen in het Belgische binnenlandse veiligheidsbeleid, zullen we een blik werpen op hoe militaire ordehandhaving geregeld is bij onze zuiderburen. Net zoals België, heeft ook Frankrijk het de afgelopen jaren zwaar te verduren gehad op het vlak van binnenlandse veiligheid. Door de aanslagen van januari en november 2015 werd Frankrijk geconfronteerd met een vijand die zowel de interne als externe veiligheid van de Franse samenleving bedreigt. Ook hier wordt men tot op vandaag geconfronteerd met een aantal uitdagingen die inherent zijn aan de nieuwe operationele activiteiten van de Franse krijgsmacht.³⁷⁸ Het is interessant om te kijken naar het juridisch kader van een land dat al geruime tijd militairen inzet ter beveiliging van de publieke ruimte. Kunnen we lessen trekken uit de Franse aanpak om in België een meer op maat gemaakt juridisch *framework* voor militaire openbare ordehandhaving te ontwikkelen?

5.1.1. De rol van de krijgsmacht in de preventie van terreur in Frankrijk

Ook in Frankrijk was terreur geen nieuwe bedreiging die pas sinds de aanslagen van 11 september 2001 op de radar van de veiligheidsdiensten verscheen. Waar terreur alomtegenwoordig was gedurende de woelige revolutiedagen die aan de basis lagen van de Franse republiek, heeft het fenomeen doorheen de eeuwen belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. De eerste willekeurige massamisdrijven op Frans grondgebied vonden plaats tussen 1954 en 1962 in Algerije, de voormalige Franse kolonie, in het kader van de onafhankelijkheidsstrijd tussen het *Front Nationale de Libération* en Franse troepen. Het terrorisme stak weer de kop op gedurende de jaren '80 en zette zich door in de jaren '90.³⁷⁹

5.1.1.1. Le plan Vigipirate

Landen die getroffen worden door terroristische gebeurtenissen mobiliseren zichzelf enerzijds om de daders te straffen en anderzijds om dergelijke gebeurtenissen te voorkomen. Het plan *Vigipirate*, een plan betreffende "*vigilance face aux pirates et aux terroristes*" en bestaande

³⁷⁸ A. CHAUVELOT, "Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts", *MLLWR* 2016-17, 292.

³⁷⁹ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/aa9e3800-5376-4deb-9a75-f43dcf5127b5>, 7-8.

uit een publiek³⁸⁰ en een geheim deel, situeert zich binnen deze inspanning om aanslagen te voorkomen. Daar waar het reactieve onderdeel in de strijd tegen het terrorisme is geregeld in de wet van 9 september 1986³⁸¹, werkte men in Frankrijk op het vlak van preventie vóór *Vigipirate*, niet met openbaar gemaakte preventie-instrumenten.³⁸² Hoewel de naam van dit plan snel bekend is geraakt bij het grote publiek, is de wetenschappelijke literatuur hierover beperkt omdat de documenten die erop betrekking hebben geheim zijn.³⁸³

(i) Evolutie van het plan

Het plan *Vigipirate* zag in het kader van de Golfoorlog van 1991 het levenslicht op basis van een reeds bestaand plan dat vervat lag in een interministeriële instructie van 7 februari 1978. Het initiële plan voorzag in vier fasen: “*alarme*”, “*pirate*”, “*vigipirate simple*” en “*vigipirate renforcé*”.³⁸⁴ Na dit eerste gebruik belandde het plan enkele jaren in de koelkast. Ten gevolge van een reeks aanslagen in 1995 werd het plan opnieuw van toepassing verklaard. Sinds dan is het continu in gebruik geweest.³⁸⁵ De wijze waarop de dreiging werd weergegeven aan de bevolking onderging doorheen de jaren enkele veranderingen. Tussen 2003 en 2013 schakelde men over van vier naar vijf niveaus, die vanaf dan aangeduid werden met een kleurencode (wit, geel, oranje, rood en donkerrood). Op 20 februari 2014 ging men over op een systeem met twee niveaus, ‘*vigilance*’ en ‘*alerte attentat*’, aangegeven door twee iconen.³⁸⁶ Sinds december 2016 werd een derde niveau toegevoegd, waardoor er nu een onderscheid wordt gemaakt tussen ‘*Vigilance*’, ‘*Sécurité renforcée Risque attentat*’ en ‘*Urgence attentat*’.³⁸⁷

(ii) Doel van het plan

In de eerste plaats situeert *Vigipirate* zich dus in het kader van de preventie van terroristische aanslagen. Men wil met dit plan een cultuur van voorzichtigheid ontwikkelen en

³⁸⁰ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, *Faire face ensemble: vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste – édition décembre 2016*, Parijs, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2016, http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/brochure_vigipirate_gp-bd_0.pdf, 76 p.

³⁸¹ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

³⁸² F. EPINETTE, “Vigipirate” in M.-J. REDOR (ed.), *L’ordre Public: Ordre public ou ordres public? Ordre public et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2001, 338.

³⁸³ *Ibid.*, 337-338.

³⁸⁴ *Ibid.*, 339; F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 21.

³⁸⁵ *Ibid.*, 21 en 100-102.

³⁸⁶ *Ibid.*, 103.

³⁸⁷ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, *Faire face ensemble: vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste – édition décembre 2016*, Parijs, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2016, 20.

onderhouden, om op die manier de waarschijnlijkheid en impact van een terroristische dreiging te minimaliseren.³⁸⁸ Daarnaast wil men eveneens voorzien in de mogelijkheid om snel en gecoördineerd te reageren op terroristische dreigingen of aanslagen, waardoor de continuïteit van de essentiële activiteiten van de samenleving gegarandeerd wordt. Om hierin te kunnen slagen, stoelt men zich op drie principes. Ten eerste moet gekomen worden tot een geloofwaardige methode van dreigingsanalyse. Daarnaast moet voorzien worden in een organisatie die elementen identificeert die toelaten dat kwetsbaarheden worden verminderd. Tenslotte moet gebruik gemaakt worden van een *target-gerichte approach* die toelaat te kiezen uit een waaier van aan het dreigingsniveau aangepaste maatregelen, volgens de logica van ‘net voldoende’.³⁸⁹ Vooral het eerste en een deel van het derde principe van *Vigipirate* vertonen sterke gelijkenissen met wat men in België tracht te verwezenlijken aan de hand van de wet van 10 juli 2006 en het koninklijk besluit van 28 november 2006, waarin wordt voorzien in het OCAD en de vier dreigingsniveaus. Er is evenwel een grondig verschil wat betreft de maatregelen die genomen kunnen worden in beide systemen. Waar men in *Vigipirate* een bepaalde verplichte of facultatieve inzet van civiele en militaire middelen koppelt aan bepaalde stadia in de toepassing van dit plan³⁹⁰, is er bij de bepaling van het dreigingsniveau in België niet voorzien in vooraf bepaalde veiligheidsmaatregelen. De veiligheidsmaatregelen worden *ad hoc* bepaald door de Nationale Veiligheidsraad.³⁹¹

5.1.2. Opération Sentinelle

Ondanks dat terrorisme op Franse bodem geen nieuw gegeven is en er sinds enkele tientallen jaren reeds werd voorzien in preventieve plannen met een component van militaire bijstand aan de burgerlijke autoriteiten, kon niet worden verholpen dat de Franse regering het nodig achtte een nieuwe militaire operatie op het nationaal grondgebied op te starten.³⁹² Reeds in 2008 en 2013 werd in de *Livres blanc de la défense* een nieuwe, nationale opdracht voor de krijgsmacht geïdentificeerd, waarbij werd voorzien in een grote militaire inzet.³⁹³ In het kader

³⁸⁸ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Universtité Paris II Panthéon-Assas, 2016, 14.

³⁸⁹ *Ibid.*, 15.

³⁹⁰ F. EPINETTE, “Vigipirate” in M.-J. REDOR (ed.), *L’ordre Public: Ordre public ou ordres public? Ordre public et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2001, 337.

³⁹¹ *Hand.* Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119, 19.

³⁹² C. PILORGET-REZZOUK, *10.000 militaires déployés en France, un record*, Europe1, 12 januari 2015, <http://www.europe1.fr/faits-divers/ou-en-est-le-dispositif-de-securite-2341319>.

³⁹³ A. CHAUVELOT, “Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts”, *MLLWR* 2016-17, 293; X, *Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc*, Parijs, Odile Jacob/La

van *Opération Sentinelle* werd deze opdracht met daadkracht uitgevoerd, hetgeen resulteerde in de inzet van een ongeziene troepenmacht, bestaande uit 10.000 manschappen van het *l'Armée de Terre* (7.000 actief en 3.000 in reserve).³⁹⁴

5.1.3. Het juridisch kader van militaire ordehandhaving in Frankrijk

De belangrijkste vraag blijft evenwel deze naar het juridisch kader waarop de huidige militaire inzet gestoeld is. Net zoals in België, verschilt het juridisch regime waarin de militaire inzet plaatsvindt op basis van de *summa divisio* tussen vreedstijd en oorlogstijd. Sinds na de aanslagen van 2015 heeft geen wijziging plaatsgevonden aan het Franse juridisch kader.³⁹⁵ Waar in België er binnen de dichotomie tussen vredes- en oorlogstijd een onderscheid is tussen respectievelijk het gemeen recht en het enkele uitzonderingsregime van de staat van beleg, voorzien onze zuiderburen in meerdere juridische uitzonderingsregimes die een serieuze impact kunnen hebben op de rol van de krijgsmacht op het nationaal grondgebied.³⁹⁶

Hoewel Frankrijk zich onbetwistbaar in tijden van crisis bevindt, kan er geen enkele twijfel bestaan over het feit dat men niet in een staat van oorlog verkeert. Als voormalig president HOLLANDE spreekt over daden van oorlog gericht tegen Frankrijk³⁹⁷, dan gaat het om louter politieke retoriek die geen aanleiding geeft tot een *de iure* staat van oorlog.³⁹⁸ De laatste oorlogsverklaring getekend door Frankrijk dateert nl. van 3 september 1939. De inzet van Franse militairen in het kader van *Vigipirate* en *Opération Sentinelle*, gebeurt dan ook niet op basis van deze uitzonderingsregimes, maar op basis van het gemeen recht³⁹⁹, waarbij een optreden van de krijgsmacht op het nationaal grondgebied slechts mogelijk is indien deze opgevorderd wordt.

documentation Française, 2008, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>, 61 *et seq.*; X, *Livre blanc: Défense et Sécurité nationale 2013*, Parijs, Direction de l'information légale et administrative, 2013, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf, 47 *et seq.*

³⁹⁴ X, *Opération Sentinelle*, La Défense, s.l.n.d., <https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/france/operation-sentinelle>.

³⁹⁵ A. CHAUVELOT, "Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts", *MLLWR* 2016-17, 293.

³⁹⁶ Partie législative, Parti 2, Livre Ier, titre I-III Code de la défense.

³⁹⁷ Compte rendu Intégral Séance du lundi 16 novembre 2015, *Parl.St.* Congrès du parlement 2015-16, 16 novembre 2015, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/congres/20154001.asp#P653252>.

³⁹⁸ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Universtité Paris II Panthéon-Assas, 2016, 10.

³⁹⁹ *Ibid.*, 29.

5.1.3.1. Het gemeen recht: de opvordering

Om de openbare orde te handhaven wordt in Frankrijk, net zoals in België, eerst en vooral beroep gedaan op de binnenlandse veiligheidsdiensten, nl. de politie en de *gendarmerie*. Evenwel kan de situatie zich voordoen waarbij militaire bijstand wordt gevraagd. Onder het begrip ‘openbare ordehandhaving’ verstaat men in Frankrijk zo goed als hetzelfde als in België.⁴⁰⁰ De inzet van de Franse krijgsmacht voor opdrachten ter beveiliging van het nationaal grondgebied werd van oudsher geregeld in de wet van 14 september 1791.⁴⁰¹ Thans moet gekeken worden naar art. L.1321-1 *et seq.* Code de la défense (hierna: CD). Art. L.1321-1 stelt dat het leger niet mag optreden binnen de grenzen van Frankrijk, behalve in het uitzonderlijke geval van een wettelijke opvordering. Dit geldt evenwel niet voor de *gendarmerie nationale*, die sinds 2009 onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken valt wat betreft organisatie, beheer en inzet.⁴⁰²

De Franse *réquisition* impliceert net zoals zijn Belgische tegenhanger, dat militairen in subsidiaire orde optreden.⁴⁰³ Zij ondersteunen de politie en *gendarmerie nationale*⁴⁰⁴ in gevallen waar de middelen van deze ordetroepen niet volstaan om hun opdracht te vervullen, hetgeen moet blijken uit een systematische dialoog tussen burgerlijke en militaire actoren.⁴⁰⁵ Men spreekt ook wel van “de vier i’s”: de middelen van de burgerlijke autoriteiten zijn *indisponibles, inadaptés, inexistantes of insuffisants*. Dit zijn geen cumulatieve voorwaarden.⁴⁰⁶ Dit bevestigt eveneens de primaire positie van de burgerlijke overheid en de minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁰⁷ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen administratieve opvordering, gerechtelijke opvordering en de aanvraag om bijstand.⁴⁰⁸ Het komt toe aan de prefect van de defensie- en veiligheidszone of aan de prefect van het departement om over

⁴⁰⁰ Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14 novembre 2017 relative à l’engagement des armées sur le territoire national lorsqu’elles interviennent sur réquisition de l’autorité civile, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/11/cir_42763.pdf, 19.

⁴⁰¹ Art. 8 Loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique.

⁴⁰² Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

⁴⁰³ Rapport d’information déposé en application de l’article du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d’une mission d’information sur la présence et l’emploi des forces armées sur le territoire national, *Parl.St.* Assemblée Nationale, n°3864, 31.

⁴⁰⁴ Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP, 4.

⁴⁰⁵ Art. 17-18 Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP.

⁴⁰⁶ Artt. D.1321-6 – D.1321-9 CD; E. TENENBAUM, *La Sentinelle égarée? L’armée de Terre face au terrorisme*, Parijs, Ifri, 2016, 9; art. 18 Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP.

⁴⁰⁷ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Universtité Paris II Panthéon-Assas, 2016, 29.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 29-31.

te gaan tot een administratieve opvoeding⁴⁰⁹, dewelke mogelijk is in vier wettelijk omkaderde gevallen. Een administratieve opvoeding is mogelijk voor de handhaving van de openbare orde⁴¹⁰, in geval van nood bij een aanslag op de openbare veiligheid⁴¹¹, in de strijd tegen het terrorisme en in geval van de noodtoestand. Per *instruction interministérielle* van 14 november 2017 werden de oudere *instructions*⁴¹² die betrekking hadden op de inzet van de krijgsmacht op het nationaal grondgebied gesynthetiseerd.

De opdrachten opgedragen aan de krijgsmacht worden bepaald door de eerste minister. Als eindverantwoordelijke voor de interne veiligheid is de minister van Binnenlandse Zaken in geval van crisis op het nationaal grondgebied, ook verantwoordelijk voor de binnenlandse opdrachten van de krijgsmacht. De *chef d'état-major des armées* bepaalt, mits akkoord van de minister van Defensie, de details van de aan de krijgsmacht toegewezen opdracht.⁴¹³

Als ordetroepen van de derde categorie⁴¹⁴ zijn de mogelijke opdrachten van het *l'Armée de Terre* aan beperkingen onderworpen. Art. D.1321-9 CD stelt dat de militairen in de eerste plaats moeten gebruikt worden om de eenheden van de eerste en tweede categorie⁴¹⁵ te versterken en om beschermingsopdrachten uit te oefenen. Slechts in laatste instantie mogen zij gebruikt worden voor "*opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelles.*" Ook hier zien we dus een terughoudendheid om militairen te gebruiken voor het uitvoeren van proactieve ordehandhavingsoperaties. De Franse terughoudendheid is evenwel wettelijk verankerd, waar dit niet als dusdanig het geval is in België.

⁴⁰⁹ Art. R.1311-35, 3° CD; Rapport d'information déposé en application de l'article du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, *Parl.St. Assemblée Nationale*, n°3864, 29; E. TENENBAUM, *La Sentinelle égarée? L'armée de Terre face au terrorisme*, Parijs, Ifri, 2016, 31.

⁴¹⁰ Artt. R.1321-1 en D.1321-3 – D.1321.10 CD.

⁴¹¹ Art. L.2215-1, 4° Code Général des Collectivités Locales, http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales.pdf.

⁴¹² Instruction interministérielle n° 500 SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre; Instruction interministérielle NOR DEFEO551137J du 24 mai 2005 relative à l'engagement des armées en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (« plan vigipirate ») et des plans d'intervention associés; Instruction Interministérielle n°10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure.

⁴¹³ Rapport d'information déposé en application de l'article du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, *Parl.St. Assemblée Nationale*, n°3864, 29.

⁴¹⁴ Art. D.1321-6, 3° CD.

⁴¹⁵ De eerste categorie bestaat uit de formaties van de departementale *gendarmerie* en de republikeinse garde. De tweede categorie bestaat uit de eenheden van de mobiele *gendarmerie*.

5.1.3.2. Uitzonderingsregimes

Net zoals we het Belgische uitzonderingsregime van de staat van beleg hebben bekeken, zullen we hieronder kort aandacht schenken aan de uitzonderingsregimes in het Franse recht. In dalende orde van uitzonderlijkheid zal een blik geworpen worden op: *Les pouvoirs exceptionnels du Président de la République, l'état de siège en l'état de crise*.

(i) Uitzonderlijke presidentiële bevoegdheden

*Les pouvoirs exceptionnels du Président de la République*⁴¹⁶, ook wel “*les pouvoirs de crise*” genoemd, zijn opgenomen in art. 16 van de Franse Grondwet van 1958 en zijn ingegeven door de zwakte van de uitvoerende macht die heeft geleid tot de Duitse overwinning in juni 1940.⁴¹⁷ In dit artikel wordt aan de president de mogelijkheid geboden de nodige maatregelen te nemen in geval dat “*l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu.*”⁴¹⁸ Het soort maatregelen dat mag genomen worden is niet onbeperkt. Art. 16 bepaalt expliciet dat deze maatregelen erop gericht moeten zijn de overheidsinstanties te voorzien van de nodige middelen om hun taak zo snel mogelijk uit te oefenen.⁴¹⁹ Daarnaast moet ook nog aan een aantal formele voorwaarden worden voldaan.⁴²⁰ De beslissing om art. 16 in te roepen, is een “*acte de gouvernement*” en is bijgevolg niet onderworpen aan het toezicht van de *Conseil d'État* of enig ander juridisch toezicht.⁴²¹

Deze bepaling, door sommigen bestempeld als “*liberticide*”, werd nog maar één keer gebruikt, nl. van 23 april tot 29 september 1961.⁴²² Hoewel in 1961 het opzet van art. 16 reeds snel voltooid was, was de president de enige die een einde kon stellen aan het gebruik van art. 16 en misbruikte president DE GAULLE zijn extra bevoegdheden om te pogen de orde te herstellen in Algerije. Omwille van het mogelijke misbruik heeft dit artikel reeds vele malen het onderwerp uitgemaakt van voorstellen tot hervorming. Aan de hand van de grondwettelijke

⁴¹⁶ Art. 16 Constitution du 4 octobre 1958 (hierna: Constitution)

⁴¹⁷ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 11.

⁴¹⁸ Art. 16, eerste lid Constitution.

⁴¹⁹ Art. 16, derde lid Constitution.

⁴²⁰ Art. 16, lid 2, 4 en 5 Constitution.

⁴²¹ Conseil d'État (FR) 2 maart 1962, N°55049 55055, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636269>.

⁴²² F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 12.

wet van 23 juli 2008 werd een zesde en laatste lid toegevoegd aan art. 16 om te langdurig gebruik tegen te gaan.⁴²³

(ii) De staat van beleg

De regeling betreffende *L'état de siège* vloeit voort uit de wetten van 9 augustus 1849 en 3 april 1878 betreffende de staat van beleg, thans terug te vinden in de CD.⁴²⁴ De staat van beleg kan afgekondigd worden in geval van een "*péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée.*"⁴²⁵ Vanaf het moment dat, op basis van een decreet uitgaande van de Raad van Ministers⁴²⁶, de staat van beleg wordt afgekondigd, gaan de bevoegdheden van de civiele overheden wat betreft de handhaving van de openbare orde en de politie, over op de militaire autoriteiten.⁴²⁷ Hoewel het vandaag uiterst onwaarschijnlijk is geworden dat een situatie van oorlog zich nog zou voordoen, werd het noodzakelijk geacht deze bepalingen te behouden, daar de geschiedenis zich soms wel eens durft te herhalen. Hiermee worden uitzonderlijke bevoegdheden toegekend aan de overheid om te gebruiken in allerlaatste instantie.⁴²⁸ Een staat van beleg mag niet langer duren dan twaalf dagen zonder een bekrachtiging van het parlement.⁴²⁹ Tijdens de staat van beleg worden een aantal bijkomende bevoegdheden toegekend aan militairen. Zo mogen zij dag en nacht zoekingen uitvoeren, personen die definitief zijn veroordeeld voor een misdrijf en die niet gedomicilieerd zijn in de zone van beleg uitzetten en samenkomsten verbieden.⁴³⁰

(iii) De noodtoestand

Tot slot is er nog *l'état d'urgence*, ingevoerd bij wet van 3 april 1955⁴³¹, die decretaal mag worden afgekondigd door de ministerraad in geval van "*péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ainsi qu'en cas de calamités publiques (inondations, tremblements de terre, explosions...).*"⁴³² Een noodtoestand wordt bijgevolg afgekondigd ingeval van een imminent gevaar voor de openbare orde in het gehele land, of een deel ervan. Een

⁴²³ *Ibid.*, 13.

⁴²⁴ Artt. L.2121-1 – L.2121-8 CD.

⁴²⁵ Art. L.2121-1, eerste lid CD.

⁴²⁶ Art. L.2121-1, eerste lid CD j° art. 36 Constitution.

⁴²⁷ Art. L.2121-2, eerste lid CD.

⁴²⁸ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 13.

⁴²⁹ Art. 36 Constitution.

⁴³⁰ Art. L.2121-7 CD.

⁴³¹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (hierna: Loi état d'urgence).

⁴³² Artt. 1 en 2 Loi état d'urgence.

noodtoestand kan slechts 12 dagen duren.⁴³³ Ook in dit geval is art. 36 van de Franse Grondwet van toepassing en is een verlenging bij wet vereist. Deze wet dient direct ook de definitieve duur van de noodtoestand vast te leggen.⁴³⁴ De noodtoestand verschilt grondig van de staat van beleg, omdat geen bevoegdheden die normaal aan burgerlijke politieoverheden toebehoren, worden uitgebreid tot militairen.⁴³⁵ De initiële noodtoestand na de aanslagen van 14 november 2015 zou drie maanden duren, maar werd een aantal keren verlengd.⁴³⁶ Het decreet en daaropvolgende wetten betreffende de noodtoestand van 2015 kenden geen enkele bijkomende bevoegdheid toe aan de Franse militairen.⁴³⁷

5.1.4. De bevoegdheden van militairen tijdens openbare ordehandhavingsoopdrachten

Nu duidelijk is dat de Franse militaire inzet plaatsheeft op basis van een gemeenrechtelijk regime van opvoering, rest nog de vraag naar de bevoegdheden waarover deze ingezette militairen beschikken om hun opdrachten uit te oefenen. Binnen deze vraag wordt een opdeling gemaakt tussen twee soorten bevoegdheden. Enerzijds is er de bevoegdheid tot het gebruik van geweld en anderzijds zijn er de andere soorten bevoegdheden.

Ongeacht welke opdracht de militairen uitvoeren, zij beschikken over dezelfde rechten als alle andere Franse burgers.⁴³⁸ Dit houdt in dat, in het kader van het gebruik van geweld, niet het minder strenge recht der gewapende conflicten, maar het gemeen recht vervat in de *code pénal* van toepassing is. Zo zijn in de eerste plaats de algemene rechtvaardigingsgronden van wettige verdediging⁴³⁹, de noodtoestand⁴⁴⁰, het hoger bevel of wettelijk voorschrift⁴⁴¹ en de burgerlijke arrestatie⁴⁴² ook op hen van toepassing.⁴⁴³ Daarnaast is, in verband met het gebruik van vuurwapens, voorzien in specifieke bepalingen. De regels voor leden van de *police*

⁴³³ Art. 2 Loi état d'urgence j° art. 36 Constitution.

⁴³⁴ Art. 3 Loi état d'urgence.

⁴³⁵ A. CHAUVELOT, "Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts", *MLLWR* 2016-17, 293.

⁴³⁶ *Ibid.*, 294.

⁴³⁷ F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 14.

⁴³⁸ *Ibid.*, 32.

⁴³⁹ Art. 122-6 Code Pénal (hierna: CP).

⁴⁴⁰ Art. 122-7 CP.

⁴⁴¹ Art. 122-4 CP.

⁴⁴² Art. 73 Code de Procédure Pénale.

⁴⁴³ E. TENENBAUM, *La Sentinelle égarée? L'armée de Terre face au terrorisme*, Parijs, Ifri, 2016, 32. Voor een meer diepgaande bespreking over de toepasselijkheid van de rechtvaardigingsgronden op Franse militairen zie: F. VIDALO, *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 32 *et seq.*

nationale en de *gendarmerie* vinden we terug in art. L.435-1 van de *Code de la sécurité intérieure* (hierna: CSI). Dit artikel werd ingevoerd door *la loi de 28 février 2017 relative à la sécurité publique* om ervoor te zorgen dat voor alle veiligheidsdiensten actief op het nationaal grondgebied dezelfde regels zouden gelden.⁴⁴⁴ Art. L.2338-3 CD zorgt ervoor dat art. L.435-1 CSI ook van toepassing is op militairen ingezet op het nationaal grondgebied in het kader van een opvordering. Zo kan men zijn wapens gebruiken om (1°) zichzelf en andere wettig te verdedigen, (2°) toegewezen plaatsen of personen te beschermen, (3°) de ontsnapping van bepaalde personen tegen te gaan, (4°) voertuigen te immobiliseren en (5°) de toekomstige herhaling van moorden of pogingen daartoe te verhinderen. Het is duidelijk dat Franse militairen veel sneller dan hun Belgische collega's mogen overgaan tot het gebruik van hun vuurwapen.

In het kader van de andere bevoegdheden van militairen, was er in Frankrijk interesse om bepaalde gerechtelijke politiebevoegdheden toe te kennen aan militairen, zodat zij interpellaties, zoekingen of ondervragingen konden doen. Zowel de politie als het leger waren hier evenwel geen voorstander van, omdat dit zou leiden tot een verwarring tussen elkaanders bevoegdheden. Het idee verdween bijgevolg snel van het toneel. Hetzelfde *issue* dook opnieuw op in het kader van het Europees Kampioenschap voetbal van 2016. Militairen aan filterbarrières mochten immers niet aan personen vragen om zich te identificeren, maar mochten enkel deze persoon de toegang ontzeggen.⁴⁴⁵

5.1.5. Conclusie

Zoals verwacht zijn de rechtsfiguren die betrekking hebben op militaire ordehandhaving in België en in Frankrijk zeer gelijkaardig. In Frankrijk heeft men er desalniettemin voor gekozen om in vreedstijd slechts te voorzien in één juridische wijze van militaire inzet, nl. de opvordering. Ook hier zijn de bevoegdheden van militairen niet specifiek wettelijk verankerd, maar berusten ze grotendeels op het gemeen recht. Men heeft er evenwel voor geopteerd om militairen het recht te geven hun vuurwapen te gebruiken in dezelfde omstandigheden als de binnenlandse veiligheidsdiensten.

⁴⁴⁴ A. CHAUVELOT, "Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts", *MLLWR* 2016-17, 295.

⁴⁴⁵ E. TENENBAUM, *La Sentinelle égarée? L'armée de Terre face au terrorisme*, Parijs, Ifri, 2016, 32.

Gezien deze sterke gelijkenissen, vallen er gelijkaardige kritieken te horen en aandachtspunten op te merken. Waar *Vigipirate* oorspronkelijk bedoeld was om een instrument te zijn in tijden van crisis, is het vandaag, ten gevolge van het gebruik door opeenvolgende regeringen, geworden tot een alledaags middel van de veiligheidspolitiek.⁴⁴⁶ Ook in België zien we een normalisering van hogere dreigingsniveaus. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is er geen sprake meer geweest van dreigingsniveau 1, maar vormt niveau 2 de *baseline*.

Zowel OVG als *Vigipirate* en *Opération Sentinelle* worden gezien als een last voor de respectievelijke landmachten. Er bestaat de kritiek dat door de binnenlandse operaties, de buitenlandse operaties in het gedrang komen wegens een gebrek aan training of een gebrek aan reservetroepen.⁴⁴⁷ Dergelijke kritiek gaat des te meer op voor de Belgische landmacht gelet op haar kleine omvang. In tegenstelling tot *Opération Sentinelle*, die een verhoging van het aantal operationele troepen tot 77.000 tot gevolg heeft gehad, heeft OVG geen stijging van de instroom in het Belgische leger kunnen teweegbrengen.⁴⁴⁸ Deze kritiek kan evenmin los gezien worden van de discussie rond de mogelijke oplossingen voor deze problemen. Ook hier is de zegswijze “als het regent in Parijs, druppelt het in Brussel” van toepassing. Toen in Frankrijk stemmen opgingen om opnieuw de dienstplicht in te voeren⁴⁴⁹, specifiek gericht op de defensietaken op het nationaal grondgebied, duurde het niet lang vooraleer ook in België de dienstplicht voor even opnieuw een *hot topic* was.⁴⁵⁰

5.2. Het Verenigd Koninkrijk

Om een volledig internationaal beeld te krijgen van militaire ordehandhaving zou het fout zijn ons enkel en alleen in te laten met landen met een napoleontische achtergrond. We kunnen immers ook iets leren door te kijken naar hoe *common law* landen omgaan met het idee van militaire ordehandhaving. Sinds het begin van de 21ste eeuw werden ook in deze landen maatregelen genomen die de inzet van militairen op nationaal grondgebied

⁴⁴⁶ F. EPINETTE, “Vigipirate” in M.-J. REDOR (ed.), *L'ordre Public: Ordre public ou ordres public? Ordre public et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2001, 338.

⁴⁴⁷ F. VIDALO, *Le cadre légal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, ontuig. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, 18 en 23.

⁴⁴⁸ W. ROMMERS, *Het leger vindt geen rekruten meer, en dat kan grote gevolgen hebben*, Het Nieuwsblad, 12 juli 2017, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170711_02968239.

⁴⁴⁹ G. NATH, *Macron wil jongeren in dienst van het vaderland laten werken*, De Standaard, 15 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180215_03358686.

⁴⁵⁰ BELGA, *Twee op drie wil dienstplicht opnieuw invoeren*, Belga, 12 maart 2018, <http://gpr.me/qry9tv06e1/>.

vergemakkelijken.⁴⁵¹ Daarom wordt er geopteerd om te kijken naar het Verenigd Koninkrijk, waar in 2017 na de aanslag in Manchester, er voor een korte periode militairen op straat verschenen in een capaciteit gelijkaardig aan die van hun Belgische en Franse collega's.⁴⁵² Ook zal kort gekeken worden naar de Australische *call-out legislation*, omdat in dit land op wetgevend vlak een serieuze inspanning werd geleverd om de inzet van militairen voor openbare ordehandhaving te codificeren.

De Britse krijgsmacht is, ondanks een historische taboe om ze in te zetten tegen burgers, doorheen de geschiedenis vele malen opgetreden op het nationaal grondgebied om de openbare orde te handhaven.⁴⁵³ De nood om tot dergelijke interventies over te gaan mag doorheen de decennia dan wel sterk afgenomen zijn, de mogelijkheid tot militair ingrijpen bestaat nog steeds. Volgens JEFFREY is ook binnenlandse veiligheid een onmiskenbare taak van het Britse leger en moet onder de taak van het leger om de staat te beschermen, ook het handhaven van de openbare orde worden verstaan.⁴⁵⁴

5.2.1. Rechtsgronden voor militaire inzet

De militaire openbare ordehandhaving wordt in het VK gecatalogeerd onder het begrip *Military aid to civil power* (hierna: MACP), dat in een richtlijn van het ministerie van Defensie gedefinieerd wordt als "*the provision of military assistance (armed if appropriate) to the Civil Power in its maintenance of law, order and public safety, using specialist capabilities or equipment, in situations beyond the capability of the Civil Power.*"⁴⁵⁵ De desbetreffende richtlijn vermeldt welke overheidsinstanties gezien moeten worden als *civil powers*.⁴⁵⁶ Volgens deze richtlijn is MACP op de eerste plaats gebaseerd op de moeilijk te definiëren *common law* plicht van iedere burger, inclusief leden van de krijgsmacht, om hulp te bieden aan de politie of burgerlijke overheid.⁴⁵⁷ Daarnaast zijn er ook nog wettelijke gronden terug

⁴⁵¹ M. HEAD, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern", *P.L.* 2010, 340.

⁴⁵² G. RAYNER, *What is Operation Temperer: Theresa May becomes first PM to deploy up to 5,000 soldiers on streets*, *The Telegraph*, 24 mei 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/23/operation-temperer-theresa-may-becomes-first-pm-deploy-5000/>.

⁴⁵³ *Ibid.*, 342-347; M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 81.

⁴⁵⁴ K. JEFFREY, "Military aid to civil power in the United Kingdom: an historical perspective" in P.J. ROWE en C.J. WHELAN (eds.), *Military intervention in democratic societies*, Londen, Croom Helm, 1985, (51) 51.

⁴⁵⁵ MINISTRY OF DEFENCE, *Operations in the UK: the defence contribution to resilience*, Swindon, DCDC, 2007, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61965/defencecontribution1.pdf, nr. 402.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, nr. 403.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, nr. 407.

te vinden in sectie 2 van de *Emergency Powers Act* van 1964 (hierna: EPA) en deel 2 van de *Civil Contingencies Act* van 2004 (hierna: CCA). Daarenboven rust er, op basis van *Queen's Regulations*, op militaire bevelhebbers nog een extra plicht om op eigen initiatief op te treden in zeer uitzonderlijke gevallen.⁴⁵⁸ We zullen hieronder stilstaan bij de hiervoor genoemde *common law* plicht en wettelijke rechtsgronden.

5.2.1.1. De *common law* plicht en het koninklijke prerogatief

Hoewel men toegeeft dat de wettelijke bepalingen betere rechtsgronden zijn voor MACP dan de *common law* plicht⁴⁵⁹, is het toch interessant om deze van naderbij te bekijken vanwege het sterke contrast met het continentale recht. Hierbij zullen we een vlucht nemen door de geschiedenis van het *posse comitatus* principe.

De figuur van de *posse comitatus* is nauw verbonden met het Angelsaksische *militia* fenomeen, waarbij landeigenaars verplicht een aantal soldaten moesten leveren op basis van de hoeveelheid land die ze bezaten. Ook na de verovering door Willem de Veroveraar bleef het systeem gelden, wat erop neerkwam dat, om de binnenlandse veiligheid te garanderen, het de gewoonte was om een aantal inwoners van elke *county* van militaire training te voorzien.⁴⁶⁰ Elke man die een wapen kon dragen, kon dan ook worden opgeroepen om mee te helpen de orde te handhaven. Dit systeem is via de koloniale expansie ook in de VS terechtgekomen. Daarom wordt er in het Amerikaans recht een onderscheid gemaakt tussen de *militia*, zijnde statelijke troepen veelal gekend onder de naam *National Guard*⁴⁶¹, en de krijgsmacht, zijnde het federale leger.⁴⁶²

De despoten van weleer hadden graag de touwtjes strak in handen. Om deze controle te behouden, trad men op met weinig respect voor zijn onderdanen. Op een bepaald moment had men er echter genoeg van. In de *magna carta* van 1215 gaf Koning John gedwongen toe aan de vraag om niet meer zijn wil door te drukken aan de hand van militaire middelen (*martial law*), maar in plaats daarvan de burgerlijke processen hun gang te laten gaan. Ondanks deze beloften, gebruikten de latere Tudors en Stuarts nog steeds hun koninklijk

⁴⁵⁸ *Ibid.*, nr. 408-409.

⁴⁵⁹ M. HEAD, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern", *P.L.* 2010, 342.

⁴⁶⁰ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, I, Oxford, The Clarendon Press, 1765, 413; S.T. ANSELL, "Legal and historical aspects of the Militia", *Yale Law Journal* 1917, 473.

⁴⁶¹ C. DICK en G.C. LAMBERT, "Militia" in W. MACK, *Cyclopedia of law and procedure*, New York, The American Law Book Company, 1907, (489) 490-492.

⁴⁶² S.T. ANSELL, "Legal and historical aspects of the Militia", *Yale Law Journal* 1917, 476 *et seq.*

prerogatief om *martial law* op te leggen aan hun onderdanen. Dit zou aanleiding geven tot de *Petition of Right* van 1628, die het in essentie aan de Koning verbood om *martial law* op te leggen. Dit conflict zou volledig beslecht worden in de *Bill of Rights*. Vanaf dan zag men militair ingrijpen als een ernstige bedreiging voor het burgerlijk bestuur. Zo zien we in de *Riot Act* van 1714 dat het toekwam aan de burgerlijke autoriteiten om onrusten neer te slaan. Het was aan de sheriff om de orde te handhaven en om dit te doen, mocht hij het volk van zijn *county*, de *posse comitatus*, bevelen hem bij te staan.⁴⁶³

Deze feodale plicht, die *de facto* was uitgedoofd in de 17^{de} eeuw, werd opnieuw leven ingeblazen door Lord MANSFIELD. Op basis van zijn doctrine konden, net zoals de vroegere sheriff, nu ook *magistrates* de *posse comitatus* oproepen om onrusten te onderdrukken. Waar in de middeleeuwen deze *posse* bestond uit vrijwilligers, was die in de 18^e eeuw omgevormd naar een militaire interventie. Dit gaf aanleiding tot de kritiek dat deze doctrine wel heel wat weg had van het vroegere *martial law* prerogatief. Om een onderscheid te maken met het vroegere *martial law* stelde MANSFIELD: “*The military have been called in –very wisely called in– not as soldiers, but as civilians.*”⁴⁶⁴

Toen in 1831 de parlementaire hervormingswet sneuvelde, braken rellen uit in Bristol. De burgemeester van de stad en negen gemeenteraadsleden werden voor de rechter gebracht op verdenking van het nalaten een voldoende sterke troepenmacht op de been te brengen om deze rellen te beëindigen. Bij de tenlastelegging voor de *Bristol Grand Jury* poneerde ook Lord Chief Justice TINDAL: “*by the common law, every private person may lawfully endeavour, of his own authority, and without any warrant or sanction of the magistrate, to suppress a riot by every means in his power. (...) And not only has he the authority, but it is his bounden duty as a good subject of the King, to perform this to the utmost of his ability. (...) The military subjects of the King, like his civil subjects, not only may, but are bound to do their utmost, of their own authority, to prevent the perpetration of outrage, to put down riot and tumult, and*

⁴⁶³ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the laws of England*, I, Oxford, The Clarendon Press, 1765, 332.

⁴⁶⁴ M. HEAD, “Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern”, *P.L.* 2010, 343-344.

to preserve the lives and property of the people."⁴⁶⁵ Ook het parlement kon zich vinden in dergelijke plicht voor militairen.⁴⁶⁶

Hoewel het hogergenoemde beleidsdocument van het ministerie van Defensie geen melding maakt van het koninklijk prerogatief, is in de rechtspraak vastgesteld dat "*The Crown has, and this is not disputed, the right as head of State to decide in peace and war the disposition of its armed forces*"⁴⁶⁷ en dat "*There is no doubt that control of the armed forces has been left to the prerogative ... subject to the power of Parliament to withhold supply and refuse to continue legislation essential for the maintenance of a standing army.*"⁴⁶⁸ Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat er in een moderne democratie nog sprake is van een mogelijkheid om de krijgsmacht in te zetten op basis van een koninklijk prerogatief.⁴⁶⁹

5.2.1.2. Wettelijke bepalingen

Daarnaast zijn er ook wettelijke bepalingen in verband met MACP, hetgeen de figuur een meer solide juridische basis verleent. Men verwijst naar sectie twee van de grotendeels afgeschafte EPA en de recentere CCA. Omdat het nog overgebleven deel van de EPA vooral betrekking heeft op het gebruik van de krijgsmacht voor "*work of urgent national importance*" en dus niet op openbare ordehandhaving, zal enkel dieper worden ingegaan op de CCA die veel interessanter is in het kader van deze thesis. *Part 2* van deze wet laat de *Queen* of een *senior minister* toe om noodregels uit te vaardigen, die op hun beurt de *Defence Council* in staat kunnen stellen om de krijgsmacht in te zetten.

Op basis van de CCA, die in feite de vroegere *Emergency Powers* en *Civil Defence* wetgeving vervangt, kan de *Queens Council* in geval van een noodgeval speciale en verregaande bevoegdheden uitoefenen.⁴⁷⁰ Op basis van deze wetgeving kan elke andere wetgeving, behalve de *Human Rights Act* opzij geschoven worden.⁴⁷¹ Wat verstaan wordt onder een

⁴⁶⁵ R. v Pinney, 1 januari 1832, 172 E.R. 962, <https://login.westlaw.co.uk/maf/wluk/app/document?&suppsrguid=i0ad832f100000162aade30f522f0f41c&docguid=IF1D24930B24911DD97DB94A44538DED7&hitguid=IF1D1FB10B24911DD97DB94A44538DED7&rank=1&spos=1&epos=1&td=2&crumb-action=append&context=3&resolvein=true>.

⁴⁶⁶ M. HEAD, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern", *P.L.* 2010, 353.

⁴⁶⁷ Court of Criminal Appeal 12 juli 1962, *Chandler v Director of Public Prosecutions*, AC 763, 800.

⁴⁶⁸ House of Lords 21 april 1964, *Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate*, AC 75, 100.

⁴⁶⁹ C.J. Whelan, "Military intervention in democratic societies: The role of the law" in P.J. ROWE en C.J. WHELAN (eds.), *Military intervention in democratic societies*, Londen, Croom Helm, 1985, 287.

⁴⁷⁰ M. HEAD, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern", *P.L.* 2010, 348.

⁴⁷¹ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 85.

noodgeval wordt nader gepreciseerd in s.19. Deze sectie bepaalt dat oorlog of terrorisme⁴⁷² waarbij de veiligheid van het VK wordt bedreigd, of een gebeurtenis of situatie die dreigt ernstige schade toe te brengen aan het menselijk welzijn⁴⁷³ of het milieu⁴⁷⁴ in het VK, een noodgeval uitmaken. Wat men begrijpt onder het vaag begrip “bedreiging van menselijk welzijn” wordt uiteengezet in de daaropvolgende paragraaf. In s. 19, (2), (a) tot (h) worden een hele reeks situaties aangehaald, zoals het verlies van menselijk leven, maar ook schade aan eigendom en verstoring van gezondheidsdiensten, die een bedreiging van het menselijk welzijn inhouden. De *Secretary of State* kan deze *subsection* amenderen en op die manier de lijst van gebeurtenissen uitbreiden of beperken, mits goedkeuring van het parlement.⁴⁷⁵ Men kan niet anders dan tot het besluit komen dat de CCA een breed toepassingsgebied kent. Eenmaal een noodgeval wordt afgeroepen, verkeert men in de mogelijkheid om noodregelgeving uit te vaardigen die eender welke bepaling kan bevatten die nodig wordt geacht om het noodgeval te voorkomen, controleren of mitigeren.⁴⁷⁶ Zo kan ook de *Defence Council* in staat gesteld worden om de inzet van de krijgsmacht te bevelen.⁴⁷⁷

Indien militairen gevraagd worden om de politie te hulp te schieten, dan moeten zij dit doen als zij hiertoe in staat zijn en over de nodige middelen beschikken. In dergelijke gevallen treedt men echter niet op als een lid van de krijgsmacht, maar als een gewone burger.⁴⁷⁸ Opdat MACP kan plaatsvinden is, behalve in de meest uitzonderlijke gevallen, voorafgaande ministeriële autorisatie nodig.⁴⁷⁹ Zo zijn er twee gevallen waar geen voorafgaande toestemming nodig is: in gevallen van een ‘*Military Assistance to the Civil Community*’ (MACC) inzet van categorie A (ongewapende inzet) en routine MACP opdrachten die het voorwerp zijn van een vaststaande ministeriële goedkeuring.⁴⁸⁰

5.2.2. Bevoegdheden van ingezette militairen

Britse soldaten die optreden in het kader van MACP hebben geen andere bevoegdheden dan gewone burgers. Deze *common law* bevoegdheden zijn echter substantieel. Zo mag men

⁴⁷² S. 19, (1), (c) CCA.

⁴⁷³ S. 19, (1), (a) CCA.

⁴⁷⁴ S. 19, (1), (b) CCA.

⁴⁷⁵ S. 19, (4) en (5) CCA.

⁴⁷⁶ S. 21, (3) en s. 22, (1) *et seq* CCA.

⁴⁷⁷ S. 22, (3), (l) CCA.

⁴⁷⁸ MINISTRY OF DEFENCE, *Operations in the UK: the defence contribution to resilience*, Swindon, DCDC, 2007, nr. 4A3, a., (1).

⁴⁷⁹ *Ibid.*, nr. 413.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, nr. 414.

redelijk geweld gebruiken om een misdrijf te verhinderen en zichzelf te verdedigen.⁴⁸¹ Hoewel het wordt afgeraden dat leden van de krijgsmacht arrestaties verrichten, is dit niet verboden als er geen andere optie mogelijk is. Zo mogen burgers, en dus ook soldaten, op grond van de *common law*, overgaan tot arrestatie van personen die een *breach of the peace* hebben gepleegd. Ook mogen in Engeland, Wales en Noord-Ierland personen die een *arrestable offence* hebben gepleegd, gearresteerd worden.⁴⁸² Het gaat hier om feiten waarvoor arrestatie mogelijk is zonder een arrestatiebevel, zoals bijvoorbeeld serieuze slagen en verwondingen.⁴⁸³ Het gebruik van dwangmiddelen is nooit wettelijk, indien het onmiddellijke doel niet het voorkomen van een misdrijf, het arresteren van daders of wettige verdediging is.⁴⁸⁴ Deze bevoegdheden kunnen evenwel uitgebreid worden op basis van noodwetgeving⁴⁸⁵, zoals die in het kader van de CCA.

Het gebruik van dwang moet steeds noodzakelijk en redelijk zijn. Dit zal verder gepreciseerd worden aan de hand van geheime *rules of engagement*, die men op basis van militair recht, verplicht is te gehoorzamen. Deze kunnen het gebruik van dodelijk geweld toelaten of zelfs verplichten, zoals dit het geval was in Noord-Ierland.⁴⁸⁶ In de Britse geschiedenis is dodelijk geweld in het kader van militaire openbare ordehandhaving schering en inslag geweest. Dit geweld werd door de *common law* en het parlement goedgekeurd. Ook in de rechtspraak zien we een duidelijke onwil om soldaten, die in ambigue omstandigheden dodelijk geweld hebben gebruikt, te veroordelen.⁴⁸⁷

5.2.3. Operation Temperer

Om bij noodgevallen niet achter de feiten te moeten aanhollen, voorziet het leger in op voorhand opgemaakte noodplannen voor specifieke noodsituaties die MACP vereisen. De MACP-richtlijnen blijven evenwel vaag over wat zulke plannen inhouden, dit omwille van juridische en operationele elementen die geheimhouding vereisen.⁴⁸⁸ *Operation Temperer*

⁴⁸¹ *Ibid.* nr. 410.

⁴⁸² MINISTRY OF DEFENCE, *Operations in the UK: the defence contribution to resilience*, Swindon, DCDC, 2007, nr. 411.

⁴⁸³ S. 110, ss. 24A Serious Organised Crimes and Police Act 2005.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, nr. 4A3, b., (2).

⁴⁸⁵ *Ibid.*, nr. 4A1.

⁴⁸⁶ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 92.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, 31-32.

⁴⁸⁸ MINISTRY OF DEFENCE, *Operations in the UK: the defence contribution to resilience*, Swindon, DCDC, 2007, nr. 415 en 418.

(OT) is zo'n dergelijk plan, bedacht in 2015 onder premier CAMERON, dat evenwel per ongeluk gelekt werd op de website van de *National Police Chiefs Council*.⁴⁸⁹ Gelijkaardig aan OVG wordt voorzien in de mogelijke inzet van 5.000 militairen om samen met gewapende politieambtenaren belangrijke doelwitten te beschermen. Dit plan zou enkel in werking kunnen treden na een beslissing van een COBR comité, voorgezeten door de premier, in het geval dat er meerdere aanslagen zouden plaatsvinden op Britse bodem waardoor de politie het moeilijk heeft om te functioneren.⁴⁹⁰

Nadat op 22 maart 2017 in het centrum van Londen een wagen inreed op nietsvermoedende voetgangers, werd op 22 mei het VK nogmaals opgeschrikt door een terreuraanslag. De 22-jarige zelfmoordterrorist Salman Ramadan ABEDI bracht een zelfgemaakte bom tot ontploffing in de *Manchester Arena* waarbij 23 personen -dader inbegrepen- om het leven kwamen en nog eens 59 mensen ten gevolge van hun verwondingen naar het ziekenhuis werden overgebracht.⁴⁹¹ Op 23 mei verklaarde de Britse premier MAY tijdens een persconferentie dat, op vraag van de Britse politiediensten, militairen en militaire middelen zouden worden ingezet om de politie bij te staan gedurende de periode dat het allerhoogste dreigingsniveau van toepassing was.⁴⁹² Hiermee is MAY de premier die voor de eerste keer OT in werking stelt. Het plan zou evenwel later op het jaar nogmaals in werking worden gesteld na de *Parsons Green Bombing*.⁴⁹³ In tegenstelling tot de Belgische en Franse militairen, verdwenen de Britse troepen relatief snel opnieuw uit het straatbeeld.

5.2.4. Conclusie

Militaire ordehandhaving in het VK heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in de binnenlandse veiligheid, maar nam net zoals in België substantieel af in de 20^{ste} eeuw. Opnieuw ligt de ratio hiervoor vevat in het ontstaan en het groeien van de moderne politiekorpsen. Ook in het VK zien we een soort van opvorderingsmechanisme. Dit mechanisme is evenwel op minder directe wijze gestoeld op het idee van militaire ondergeschiktheid aan het burgerlijk bestuur,

⁴⁸⁹ E. GOSDEN, *Secret plan to deploy 5,000 soldiers on UK streets in wake of major terror attacks*, The Telegraph, 25 juli 2015.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ X, *Manchester attack: What we know so far*, BBC News, 21 juni 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389>.

⁴⁹² X, *Terror threat level raised after Manchester attack*, BBC News, 23 mei 2017, <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-40022988/terror-threat-level-raised-after-manchester-attack>.

⁴⁹³ Zie hierover: INDEPENDENT, *Parsons green explosion*, Independent, s.l.n.d., <https://www.independent.co.uk/topic/parsons-green-explosion>.

maar eerder op een plicht van iedere burger -inclusief militairen- om hun overheid te hulp te schieten in het onderdrukken van onrusten. Dergelijke plicht is vreemd aan het Belgisch of Frans recht. Men kan dus concluderen dat ook het Brits recht slechts een beperkte wettelijke codificatie van militaire openbare ordehandhaving kent. De CCA voorziet expliciet in een veelheid aan noodbevoegdheden, waaronder de mogelijkheid tot inzet van de krijgsmacht, maar vindt enkel toepassing in geval van *emergencies*.

5.3. Australië

5.3.1. Part IIIAAA van de Defence Act 1903

In schril contrast hiermee staat de *call-out legislation* van Australië. *Down under* heeft men gepoogd, om op vrij extensieve wijze, de inzet van militairen voor openbare ordehandhaving wettelijk te regelen. In dit opzicht gaat men dan ook veel verder dan in andere landen.⁴⁹⁴ In 2000 en 2006 werden amendementen aangebracht op de *Defence Act* van 1903⁴⁹⁵ (hierna: DA) waardoor o.a. de eerste minister of een minister, de krijgsmacht kan invoeren om op te treden tegen “*domestic violence*” dat de bescherming van federale belangen, kritieke infrastructuur of een staat in gevaar brengt.⁴⁹⁶ Er is echter geen precieze betekenis voor deze, uit art. IV, §4 van de *US Constitution*, geleende term⁴⁹⁷ vastgelegd in de wetgeving of rechtspraak. Dit heeft tot gevolg dat men over substantiële beslissingsvrijheid beschikt. In de parlementaire discussies werd de wetgeving gerechtvaardigd in het kader van de bestrijding van terrorisme, maar het is duidelijk dat de term *domestic violence* ruimer moet worden opgevat.⁴⁹⁸ Hoewel de laatste keer militairen werden ingezet in 1978⁴⁹⁹, hebben de gebeurtenissen van de afgelopen jaren in Europa, deze Australische wetgeving opnieuw in de *spotlight* geplaatst.⁵⁰⁰

In tegenstelling tot Belgische, Franse en Britse wetgeving, wordt in het kader van de DA ook aangegeven over welke speciale bevoegdheden militairen beschikken in geval zij worden ingezet

⁴⁹⁴ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 125.

⁴⁹⁵ Defence Act 1903, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00330/Html/Text>.

⁴⁹⁶ Part IIIAAA DA.

⁴⁹⁷ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 131.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, 129.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, 140-145; C. MOORE, “‘To execute and maintain the laws of the Commonwealth’: the ADF and internal security – some old issues with new relevance”, *UNSWLJ* 2005, (523) 526-527.

⁵⁰⁰ A. GREENE, *Latest London attack puts Australia’s military call put powers back in the spotlight*, ABC News, 5 juni 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-06-05/defence-figures-say-australia-military-call-out-laws-adequate/8588424>.

voor openbare ordehandhaving. Zo mag men alle acties ondernemen om een eind te stellen aan gewelddaden of om personen te beschermen⁵⁰¹, inclusief redelijk en noodzakelijk dodelijk geweld.⁵⁰² Dodelijk geweld is eveneens toegelaten om kritieke infrastructuur te beschermen.⁵⁰³ Daarenboven kan een '*general security area*' worden afgeroepen door de bevelende ministers.⁵⁰⁴ Binnen deze *general security area* kan een specifieke zone worden aangeduid waarbinnen aan de militairen de opdracht kan worden gegeven om eigendommen te doorzoeken, indien er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat er zich op die locaties gevaarlijke zaken bevinden.⁵⁰⁵ Een soortgelijke bepaling is voorzien wat betreft het fouilleren van personen.⁵⁰⁶ Vele van deze bevoegdheden overstijgen die van politieambtenaren.⁵⁰⁷

5.3.2. Conclusie

Het duidelijk codificeren van alle rechtsregels met betrekking tot militaire ordehandhaving, biedt geweldige voordelen op het vlak van rechtszekerheid. Het nauwkeurig omschrijven van de bevoegdheden van militairen zal evenwel aanleiding geven tot meer discussie dan de codificatie van de rechtsgronden voor militaire inzet. De Australische wetgeving kent bestuurlijke en in sommige gevallen zelfs gerechtelijke politiebevoegdheden toe aan militairen. De vraag is of men in België dergelijke bevoegdheden voor militairen zal aanvaarden.

⁵⁰¹ S. 51I, (1), (a), (ii) en (iii) DA.

⁵⁰² S. 51T, (1) *et seq.* DA.

⁵⁰³ S. 51IB DA.

⁵⁰⁴ S. 51K DA.

⁵⁰⁵ S. 51L DA.

⁵⁰⁶ S. 51P DA.

⁵⁰⁷ M. HEAD en S. MANN, *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Surrey, Ashgate, 2009, 147.

6. DE POSITIE VAN DE KRIJGSMACHT: NAAR EEN NIEUWE ROLVERDELING?

De krijgsmacht is terug als openbare ordehandhaver. Zij komt evenwel niet terecht in hetzelfde veiligheidslandschap als vroeger. België ziet er institutioneel en maatschappelijk heel anders uit dan toen militairen midden in de jaren '80 van de vorige eeuw een laatste maal op straat verschenen. Om te komen tot de situatie waarin het veiligheidslandschap vandaag verkeert, hebben zowel de krijgsmacht als de politie ingrijpende veranderingen moeten doormaken. Hoewel de krijgsmacht en de politie vanuit klassiek oogpunt verschillende instituties zijn, zien we dat hetgeen van beide wordt verwacht, naar elkaar is toegegroeid. Dit heeft gevolgen voor de ordening binnen het veiligheidslandschap. Hierna zal meer in detail ingegaan worden op de fenomenen en processen die ons hebben gebracht naar het veiligheidslandschap anno 2018.

6.1. Grensvervaging tussen politie en krijgsmacht

In theorie vervullen de politie en de krijgsmacht verschillende functies. Traditioneel staat de krijgsmacht in voor de bescherming van de Staat tegen externe vijanden en is het aan de politie om de interne veiligheid te garanderen.⁵⁰⁸ Waarom gaan de strijdkrachten dan politiefuncties uitoefenen en waarom gaat de politie haar opdrachten op een meer militair geïnspireerde manier gaan vervullen?

We zien dat er sprake is van een proces van grensvervaging tussen de taken van de politie en de taken van de krijgsmacht. Deze grensvervaging ligt in de lijn van de algemene grensvervaging die we zien tussen alle actoren van het veiligheidslandschap.⁵⁰⁹ Is dergelijke vervaging wenselijk? Vanuit de klassieke opdeling tussen politie en krijgsmacht kan inderdaad bezwaar worden gemaakt. Zo vrezen sommigen dat een te verregaande vervaging tussen politie en krijgsmacht, een substantiële aantasting van hun verworven rechten en vrijheden kan inhouden. De democratische rechtstaat zou met andere woorden, onder de druk van het

⁵⁰⁸ M. EASTON en R. MOELKERS, "Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police" in M. EASTON, M. DEN BOER, J. JANSSENS, R. MOELKER en T. VANDER BEKEN (eds.), *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 1-2; T. VANDER BEKEN, "grensvervaging tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, (59) 59.

⁵⁰⁹ M. EASTON, M. DEN BOER, J. JANSSENS, R. MOELKER en T. VANDER BEKEN, "Introductory notes: exploring blurring boundaries between the military and the police" in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, (5) 5.

terrorisme, bezwijken en verworden tot een politiestaat, waar op militaire wijze de bevolking onder controle wordt gehouden.

Desalniettemin is de rolverdeling tussen krijgsmacht en politie in de praktijk al altijd onduidelijk geweest. Zo was de krijgsmacht lange tijd de primaire actor als het aankwam op binnenlandse veiligheid. Het contingent van de strijdkrachten was in die tijd dan ook veel groter dan het aantal manschappen waarover de politiediensten beschikten. Pas tegen het einde van de 19^{de} eeuw begonnen zich moderne politieorganisaties te ontwikkelen, waardoor de rol van de krijgsmacht als interne veiligheidsactor begon af te nemen. Hoewel beide actoren geweld uitoefenden in naam van de Staat, werd om redenen van legitimiteit, proportionaliteit, subsidiariteit en finaliteit een opdeling tussen de verschillende veiligheidstaken gemaakt.⁵¹⁰ Dat de krijgsmacht een rol krijgt in het binnenlands veiligheidsbeleid⁵¹¹ en dat haar ook politionele taken worden toebedeeld, is dus helemaal geen nieuw gegeven. Het is niet onlogisch dat een overheid die geconfronteerd wordt met terrorisme, een fenomeen dat zowel de interne als externe veiligheid van de Staat bedreigt, opteert voor een aanpak waarbij zowel militaire als politionele actoren een rol te spelen hebben.⁵¹²

6.1.1. Grensvervaging op basis van twee processen: militarisering en constabularisering

De grensvervaging zoals in de vorige paragrafen besproken, kan plaatsvinden aan de zijde van de politie, in welk geval we spreken van militarisering van de politie, en aan de zijde van de krijgsmacht, waarbij we spreken van de constabularisering van de krijgsmacht.

6.1.1.1. Militarisering van politie

EASTON omschrijft militarisering van de politie als de invloed van de militaire uniekheid, zijnde de elementen die uniek zijn aan de krijgsmacht, op het politieapparaat.⁵¹³ Deze invloed kan zich voordoen op het niveau van de rol en de plaats van de politie in de samenleving, het

⁵¹⁰ T. VANDER BEKEN, "Grensvervaging tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, (59) 60.

⁵¹¹ P. DE CREM, Politieke oriëntatienota – juni 2008, Defensie, Juni 2008, http://www.pieterdecrem.be/fileadmin/MEDIA/docs/Politieke_Oriëntatienota_NL_fin__25-06_12u_.pdf, 12; S. VANDEPUT, De strategische visie voor Defensie 29 juni 2016, Defensie, 2016, <https://www.mil.be/sites/mil.be/files/pdf/strategic-vision-belgian-defense-nl.pdf>, 33-34.

⁵¹² M. EASTON en R. MOELKERS, "Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police" in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 1-2; M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 10; T. VANDER BEKEN, "grensvervaging tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, (59) 60.

⁵¹³ M. EASTON, *De demilitarisering van de rijksmacht*, Brussel, VUBpress, 2001, 43.

organisatorisch niveau en het operationele niveau.⁵¹⁴ In geval van een operationele militarisering gaat de politie militaire taken gaan uitvoeren en/of militaire uitvoeringsprincipes gaan hanteren bij het uitoefenen van politietaken.⁵¹⁵ Binnen de operationele militarisering kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee tradities. Enerzijds is er de napoleontische traditie, waar men de training en bewapening van het bestaande politieapparaat heroriënteert naar een meer militair systeem, dat geacht wordt te kunnen beantwoorden aan een bepaalde dreiging en waarbij slechts in laatste orde beroep wordt gedaan op de krijgsmacht. Anderzijds is er de Engelse traditie, waar de organisatie en werking van de politie ongemoeid wordt gelaten en men beroep doet op de krijgsmacht voor het afwenden van een bepaalde dreiging.⁵¹⁶

(i) Politiemodellen

Om een beeld te krijgen van de invloed van de militaire uniekheid op een bepaalde politieorganisatie, moet ook rekening gehouden worden met hoe in een land over politie wordt nagedacht. Er zijn nl. heel wat visies over hoe een politiedienst er moet uitzien en hoe ze moet werken. Deze visies kunnen gebundeld worden in zogenaamde 'politiemodellen'. Politiemodellen zijn raamwerken bestaande uit bepaalde opvattingen over politie, en dienen een antwoord te geven op vragen zoals o.a. "Wat is het doel van politie?" en "Wat is de betekenis van preventie?" Volgens PONSAERS kunnen vier centrale modellen worden onderscheiden: het *military-bureaucratic* model, het *lawful policing* model, het *community-oriented policing* model en het *public-private divide* model. Deze modellen mogen evenwel niet gelijk gesteld worden met de feitelijke politieorganisaties. Het model en de realisatie ervan in de praktijk, komen veelal niet volledig overeen. Honderd percent pure modellen komen in de praktijk niet voor. Binnen eenzelfde politieorganisatie concurreren verschillende modellen.⁵¹⁷ In het kader van deze thesis wordt vooral gekeken naar de dichotomie tussen *military policing* en *community (oriented) policing*, daar deze modellen een rol hebben (gehad) in de Belgische politieorganisatie.

⁵¹⁴ M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 7.

⁵¹⁵ M. EASTON en R. MOELKERS, "Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police" in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 1-2

⁵¹⁶ M. EASTON, *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel, VUBpress, 2001, 46.

⁵¹⁷ P. PONSAERS, "Reading about 'community (oriented) policing' and police models", *PIJPSM* 2001, (470) 470-472.

Het militair-bureaucratische model, ook wel de *Law and Order* benadering genoemd, wordt gezien als het klassieke politiemodel. Hierbij worden bepaalde militaire eigenschappen aan de werking en organisatie van de politie toegeschreven. Niet iedere auteur is het eens met het idee om de aan deze politieorganisatie toegeschreven eigenschappen, als militair te bestempelen. Zo is COWPER van mening dat het bestempelen van deze eigenschappen als zijnde ‘militair’, eigenlijk berust op een “*largely symbolic, limited and inaccurate understanding of military doctrine and practice*”, wat tot gevolg heeft dat beleidsmakers ervoor kiezen om de omvangrijke militaire know how te negeren of zelfs te verwerpen.⁵¹⁸ In dit model is een sterke instrumentele visie op de rol van de politie aanwezig. Politieambtenaren zijn uitvoerders van de wet en om die reden beschikken zij over het monopolie op het gebruik van geweld.⁵¹⁹ Andere kenmerken van dit model zijn een grote mate van centralisatie, een uitgesproken hiërarchische structuur, een hoge mate van specialisatie op het vlak van ordehandhaving, een grote afstand tussen het publiek en de politie, een focus op repressief optreden en een gebrek aan externe *accountability*.⁵²⁰ Dit model kent met andere woorden de grootste mate van militarisering.

Sinds de tweede helft van de 20^e eeuw wordt de traditionele visie echter in vraag gesteld, daar dit model aanleiding geeft tot drie fenomenen die volgens EASTON en MOELKERS als problematisch kunnen worden beschouwd. In de eerste plaats zorgt de symptoomgerichte aanpak van o.a. openbare ordeverstoringen voor hoge verwachtingen van de politie die niet ingelost kunnen worden, omdat de oorzaak van deze verstoringen niet wordt aangepakt, met legitimiteitsschade voor de politie tot gevolg. Ten tweede is deze vorm van politie ondemocratisch, daar men veeleer wordt gestuurd op basis van interne regels, wat tot gevolg heeft dat de individuele verantwoordelijkheid van de politieofficier genegeerd wordt. Tot slot zorgt dit model ervoor dat de politie nooit een perfect instrument in de handen van de

⁵¹⁸ T. J. COWPER, “The myth of the ‘military model’ of leadership in law enforcement”, *Police Quarterly* 2000, (228) 228-229.

⁵¹⁹ M. EASTON en R. MOELKERS, “Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police” in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, ‘s-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 4.

⁵²⁰ P. PONSAERS, “Reading about ‘community (oriented) policing’ and police models, *PIJPSM* 2001, (470) 474-476.

autoriteiten kan zijn. De interpretatie van wetten en richtlijnen wordt nl. sterk beïnvloed door organisatorische mechanismen en de politiecultuur.⁵²¹

Het *community oriented policing* (COP) model, of de gemeenschapsgerichte politiezorg, kan gezien worden als een reactie op de filosofie van het klassieke model.⁵²² Hoewel er geen eenduidige definitie van het begrip is⁵²³, is het duidelijk dat de relatie tussen politie en samenleving hierin centraal staat. De politie moet een onderdeel zijn van de maatschappij. Het hoofddoel van COP is dan ook het vormen van een actief partnerschap tussen politie en maatschappij. Dit tracht men te bereiken door de toepassing van vijf centrale principes: externe oriëntering, probleemoplossend werken, partnerschap, verantwoording en bekwame betrokkenheid.⁵²⁴

(ii) Het Belgische politiebestedel

Als we kijken naar het Belgische politiebestedel, zien we vóór de Octopushervorming een hoofdzakelijk militair-bureaucratisch model, daar vooral de paramilitaire⁵²⁵ rijkswacht een centrale rol opeiste.⁵²⁶ Wat men exact verstaat onder het begrip 'paramilitair' is niet geheel duidelijk, omdat de term vele ladingen kan dekken.⁵²⁷ Evenwel leek de rijkswacht te voldoen aan de eigenschappen die BEEDE vooropstelt: een dienst die politiefuncties uitoefent, maar beschikt over militaire training, organisatie en uitrusting.⁵²⁸ De rijkswacht was nl. gestationeerd in kazernes, militair gestructureerd, ressorteerde onder het ministerie van Landsverdediging en beschikte over een militair wapenarsenaal. Bij de Octopushervorming werd echter resoluut de kaart getrokken van COP.⁵²⁹ Voortaan kende België een

⁵²¹ M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 8.

⁵²² P. PONSAERS, "Reading about 'community (oriented) policing' and police models, *PIJPSM* 2001, (470) 472; M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 8.

⁵²³ P. PONSAERS, "Reading about 'community (oriented) policing' and police models, *PIJPSM* 2001, (470) 479-480.

⁵²⁴ M. EASTON en R. MOELKERS, "Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police" in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 5.

⁵²⁵ B. R. BEEDE, "The roles of paramilitary and military police", *J Polit Mil Sociol* 2008, (53) 56.

⁵²⁶ J. CAMPION, "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCr* 2015, afl. 4, (396) 397 en 399-400.

⁵²⁷ A. SCOBELL en B. HAMMITT, "Goons, gunmen and gendarmerie: toward a reconceptualization of paramilitary formations", *J Polit Mil Sociol* 1998, afl. 2, (213) 213.

⁵²⁸ B. R. BEEDE, "The roles of paramilitary and military police", *J Polit Mil Sociol* 2008, (53) 56.

⁵²⁹ C. DE BOLLE, "Woord vooraf" in E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politiemambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, (35) 36; E. DE RAEDT e.a., *De wet op het politiemambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 53.

geïntegreerde politie op twee niveaus: het lokale en het federale niveau.⁵³⁰ Dat bij de politiehervorming werd gekozen voor COP neemt evenwel niet weg dat er, in beperkte mate, opnieuw operationele militarisering heeft plaatsgevonden bij de geïntegreerde politie. Het gebruik van beenholsters, het bewapenen van agenten van politie, het te allen tijde dragen van kogelwerende vesten, het verzwaren van de collectieve bewapening van de geïntegreerde politie⁵³¹, het in gebruik nemen van zwaar bepantserde voertuigen door de lokale politie⁵³² en het oprichten van lokale bijstandsteams⁵³³ naast de Directie Special Units⁵³⁴, zijn duidelijke elementen van militarisering.

De ratio achter deze (beperkte) remilitarisering kan deels gevonden worden in de terroristische dreiging waarmee de politie vandaag geconfronteerd wordt.⁵³⁵ Doorheen de terroristische aanslagen die aanleiding gaven tot OVG, ziet men een zekere rode draad wat betreft de *modus operandi*. Telkens waren de daders in het bezit van zware oorlogswapens, veelal van het type *kalasjnikov*. Deze krachtige vuurwapens vuren hun projectielen (7.62x39mm, 5.56x39mm of 5.56x45mm) af aan snelheden waartegen slechts de betere ballistische vesten bestand zijn.⁵³⁶ Confrontaties met dergelijke vuurwapens kennen veelal een dodelijke afloop, of minstens een afloop met ernstige verwondingen.⁵³⁷ De gewone agent in de straat wordt in principe niet geacht in aanraking te komen met criminelen die beschikken

⁵³⁰ Art. 3 WGP.

⁵³¹ Omzendbrief GPI 62bis van 19 oktober 2017 tot wijziging van de omzendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus; BS 31 oktober 2017, 97237; I. VOGELAERE, *Collectieve bewapening breidt uit met kaliber 7.62x35mm*, Polinfo.be, 2 november 2017, <http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?id=VS300565620&contentdomains=POLINFO&lang=nl>.

⁵³² P. LEFELON, Amerikaanse BearCats voor politie: gepantserde reddingsvoertuigen bestand tegen zwaar vuurgeweld, HLN.be, 16 december 2017, <https://www.hln.be/regio/antwerpen/amerikaanse-bearcats-voor-politie~a5d2dd1e/>.

⁵³³ De lokale korpsen van grote steden zoals Gent of Antwerpen hebben in het kader van Ministeriële omz. GPI 81 van 21 juli 2014 betreffende het algemeen referentiekader van 'Bijzondere bijstand' in de lokale politie eigen bijstandsteams opgericht. Over de Gentse COPS zie: *Vr. en Antw.* Gemeenteraad Gent 2015, 17 november 2015, nr. 538/15, 67-69, (Vr. nr. 41 A. DE BRUYCKER). Over de Antwerpse SRT zie: X., Lokale Politie Antwerpen stelt snelleresponsteams (SRT) voor, Lokale Politie Antwerpen, 1 september 2015, <https://www.politieantwerpen.be/news/press-item/lokale-politie-antwerpen-stelt-snelleresponsteams-srt-voor>.

⁵³⁴ Voordien gekend als respectievelijk: de groep Diane, Speciaal Interventie Eskadron (SIE) en Commissariaat Generaal Special Units (CGSU); Federale Politie, Centrale directie van de speciale eenheden, <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/centrale-directies/centrale-directie-van-de-speciale-eenheden>.

⁵³⁵ J. MURRAY, "Policing terrorism: A threat to community policing or just a shift in priorities?", *Police Practice and Research* 2005, 348.

⁵³⁶ Een ruim aanvaarde standaard zijn de normen van het Amerikaanse *National Institute of Justice* (NIJ-normen), zie: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/223054.pdf>. In deze normen worden vijf categorieën erkend (types IIA, II, IIIA, III en IV), waarvan slechts types III of IV wordt geacht 7.62x39mm patronen te kunnen weerstaan.

⁵³⁷ Een voorbeeld hiervan is de moord op Kitty Van Nieuwenhuysen: X, *Bruut geweld tijdens een donkere decembernacht*, Deredactie.be, 28 februari 2011, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.971845>.

over dergelijke oorlogswapens, maar zal eerder beschermd zijn tegen de meer courante patronen binnen de criminele milieus (9mm e.d.). We zien evenwel dat de huidige *modus operandi* is geëvolueerd van gewapende razzia's naar andere tactieken, zoals de zogenaamde *vehicle ramming attacks* waarbij een wagen wordt gebruikt om op menigtes in te rijden.⁵³⁸

De remilitarisatie van het Belgische *community oriented* politiemodel lijkt te leiden tot een paradoxaal beeld. Aan de ene kant zien we door de terroristische dreiging een terugkeer van de oorlogsmetafoor en het grootschaliger, internationaler en gewelddadiger worden van de problemen waarmee de politie geconfronteerd wordt. Aan de andere kant zien we dat men wil vasthouden aan COP, omdat een goede samenwerking met de buurt van cruciaal belang is in de strijd tegen radicalisering en terrorisme. Beide trends sluiten elkaar niet uit, maar komen naast elkaar voor. Dit neemt niet weg dat hierdoor paradoxen ontstaan voor een politieorganisatie.⁵³⁹

6.1.1.2. Constabularisering van de krijgsmacht

De Amerikaanse socioloog JANOWITZ spreekt over constabularisering van de krijgsmacht wanneer het militair etablissement continu klaar staat om op te treden, toegewijd is aan een minimaal gebruik van geweld en zoekt naar duurzame internationale relaties in plaats van naar de overwinning.⁵⁴⁰ Dit impliceert een krijgsmacht met variabele opdrachten die zijn geweldgebruik kan doseren.⁵⁴¹ Dit fenomeen is zichtbaar aan de hand van een aantal trends die zich voordoen binnen verscheidene Europese krijgsmachten.

⁵³⁸ X, *Ce que l'on sait de l'attentat commis à Nice*, Le Monde, 14 juli 2016, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/07/14/a-nice-un-camion-fonce-dans-la-foule-reunie-pour-les-festivites-du-14-juillet_4969589_1653578.html; E. ALLEN en B. HENDERSON, *Westminster attack: Everything we know so far about the events in London*, The Telegraph, 26 maart 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/03/22/westminster-terror-attack-everything-know-far/>; D. CROUCH en H. BENGTSOON, *Truck drives into crowd in Stockholm killing four people*, The Guardian, Upsalla, 8 april 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/07/truck-crashes-in-central-stockholm-sweden>; J. GARCÍA, A. L. CONGOSTRINA, O. GUÉLL en R. CARRANO, *Un atentado terrorista en Barcelona provoca al menos 13 muertos*, El País, Barcelona, 18 augustus 2017, https://elpais.com/ccaa/2017/08/17/catalunya/1502982054_017639.html.

⁵³⁹ M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 10.

⁵⁴⁰ M. JANOWITZ, *The professional soldier: A social and political portrait*, New York, The free press of Glencoe, 1960, 418.

⁵⁴¹ M. EASTON en R. MOELKERS, "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, (5) 11; T. VANDER BEKEN, "grenserving tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, (59) 62.

Zo zijn omvangrijke, conventionele gewapende conflicten zeldzamer geworden. De tijd dat de krijgsmacht in grote getalen werd ingezet in gebieden ver van huis, is voorbij.⁵⁴² In sommige regio's, zoals Europa, is een statelijke militaire dreiging zeer onwaarschijnlijk geworden. Om die reden is men na de Koude Oorlog op zoek moeten gaan naar andere opdrachten om het bestaan van de krijgsmacht te legitimeren.⁵⁴³ Een van deze mogelijke nieuwe opdrachten is het spelen van een rol in het binnenlandse veiligheidsbeleid. In dergelijke stabiele gebieden ligt de bevolking nl. eerder wakker van andere dreigingen, zoals terrorisme en georganiseerde misdaad.⁵⁴⁴ Vooral na de aanslagen van 11 september, werd opnieuw meer focus gelegd op de interne opdrachten van de krijgsmacht. Dit wil evenwel niet zeggen dat de primaire, externe functie van de krijgsmacht zal verdwijnen.⁵⁴⁵

Daarnaast stelt men vast dat staten zich gaan mengen in conflicten van andere landen om strategische of economische redenen.⁵⁴⁶ Men wordt nl. minder en minder geconfronteerd met directe bedreigingen van het nationaal territorium, maar eerder met bedreigingen van de toevoer van strategische goederen, met regionale onrust ten gevolge van een binnenlands 'gewapend conflict' (vb. Libië), met zogenaamde *rogue nations* (vb. Noord-Korea) of met terrorisme op internationale schaal (vb. Islamitische staat).⁵⁴⁷ Daarom is men zijn krijgsmachten beginnen omvormen naar *expeditionary forces* met *warfighting* en/of *peacekeeping capabilities*, om militaire macht naar buiten toe te kunnen uitstralen. Dit expeditionaire *warfighting* model ligt evenwel politiek gevoelig in Europa. Men voelt zich comfortabeler bij een expeditionaire *peacekeeping* rol van de krijgsmacht, hetgeen een krijgsmacht vereist die flexibel kan optreden in complexe en ambigue omstandigheden. In zowel de *warfighting* als *peacekeeping* rol, wordt men amper nog geconfronteerd met klassieke oorlogsvoering. Deze heeft plaatsgemaakt voor wat *asymmetric warfare* wordt genoemd. Hoewel deze technieken niet nieuw zijn, zijn ze vandaag zowaar de standaard wijze

⁵⁴² L.W. GOODMAN, "Military roles past and present" in L. DIAMOND en M.F. PLATTNER (eds.), *Civil-military relations and democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988, (30) 30.

⁵⁴³ T. EDMUNDS, "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* 2006, (1059) 1061-1062.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, (1059) 1065-1066.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, (1059) 1066.

⁵⁴⁶ T. VANDER BEKEN, "Grensvervaging tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, (59) 61.

⁵⁴⁷ T. EDMUNDS, "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* 2006, (1059) 1066-1067.

van oorlogsvoering.⁵⁴⁸ De *war on terror* is en blijft het meest pertinente voorbeeld van dit nieuw soort conflict. Het bestrijden van niet-statelijke gewapende groepen zoals Al-Qa'ida en de Taliban in Irak en Afghanistan, vergde een andere soort tactiek.

De gewijzigde aard van conflicten zorgt ervoor dat men andere technieken en strategieën moet gaan toepassen, waarbij op minder excessieve wijze gebruik wordt gemaakt van geweld. Om groeperingen zoals Al-Qa'ida en de Taliban te bestrijden, poogt men de hulp van de lokale bevolking in te winnen door het toepassen van de, uit de *counterinsurgency*-doctrine⁵⁴⁹ voortgekomen, *winning hearts and minds*-strategie.⁵⁵⁰ Wat opvalt bij deze strategie, is dat de opdrachten eerder van ordehandhavingsaard zijn en dat de theorie en praktijk van dergelijke operaties aanleunt bij iets dat lijkt op *community oriented policing*. Een concreet voorbeeld hiervan is de zogenaamde "*Dutch Approach*"⁵⁵¹ die gebruikt werd door de Nederlanders in Irak. Doch, de uniciteit van deze manier van werken wordt door sommige auteurs betwist.⁵⁵² Militaire interventies worden vandaag veel minder omschreven in termen van 'oorlog' en 'het vernietigen van de vijand', maar eerder aan de hand van termen zoals *peacekeeping* en *peacebuilding*. De opdrachten van de krijgsmacht zijn, in vele moderne conflicten, eerder van politionele aard en gericht op ordehandhaving en hebben dus een eerder beschermend karakter. Hierbij worden van de krijgsmacht een aantal zaken verwacht die eerder aanleunen bij civiele ordediensten, dewelke hier veelal specifiek voor opgeleid zijn.⁵⁵³

Het samenvloeien van al deze tendensen zorgt ervoor dat de krijgsmacht een *constabulary force* en dus een meer geschikte actor is geworden voor openbare ordehandhavingsopdrachten op het nationaal grondgebied. De constabularisatie-trend wordt echter niet door iedereen even goed onthaald. De krijgsmacht wil zich onderscheiden van de

⁵⁴⁸ R. THORNTON, *Asymmetric Warfare: Threat and Response in the 21st Century*, Cambridge, Polity Press, 2007, 1-5.

⁵⁴⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *U.S. Government counterinsurgency guide*, Washington D.C., Bureau of Political-Military Affairs, Department of State, 2009, <https://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf>, 12.

⁵⁵⁰ Deze term werd gebruikt om strategieën te benoemen die door de Zuid Vietnamese en Amerikaanse overheid tijdens de Vietnamoorlog om de *Viet Cong Insurgency* te bestrijden; T.R. MOCKAITIS, "Winning hearts and minds in the 'war on terrorism'" in T.R. MOCKAITIS en P.B. RICH (eds.), *Grand strategy in the war against terrorism*, Londen, Frank Cass, 2003, 25 e.v.

⁵⁵¹ N. ONISHI, *Dutch soldiers find smiles are a more effective protection*, New York Times, 24 oktober 2004, <http://www.nytimes.com/2004/10/24/world/middleeast/dutch-soldiers-find-smiles-are-a-more-effective-protection.html>, geraadpleegd op 29 juli 2017.

⁵⁵² Zie hierover: ZAALBERG, T. B. en TEN CATE, A., "A Gentle occupation: unravelling the Dutch approach in Iraq, 2003-2005", Leiden University press, 2014, 352 p.

⁵⁵³ T. EDMUNDS, "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* 2006, (1059) 1069-1070.

politiediensten op basis van zijn *warrior-identity*. JANOWITZ voorspelde dit al: “*The professional soldier resists identifying himself with the police, and the military profession has to struggle to distinguish itself from the internal police force.*”⁵⁵⁴ Om aan dit probleem tegemoet te komen, moet getracht worden de *warrior* en de *peacekeeper* met elkaar te versmelten. Dit resultaat kan bekomen worden door training en het aanleren van socialisatietechnieken.⁵⁵⁵

(i) De Belgische krijgsmacht

Net zoals vele andere krijgsmachten elders in de wereld, heeft ook het Belgisch leger grondige veranderingen ondergaan die te verklaren zijn van uit het fenomeen van constabularisatie. Zo zijn de Belgische defensie-uitgaven sterk gedaald.⁵⁵⁶ We beschikken sinds het einde van de Koude Oorlog dan ook over een kleiner, relatief lichter bewapend en professioneler leger. Voor de opschorting van de dienstplicht⁵⁵⁷ in 1992 was het Belgisch leger meer dan 100.000 man sterk⁵⁵⁸, terwijl er voor 2018 sprake is van een krijgsmacht die minder dan 30.000 man telt. Het toekomstperspectief is een getalsterkte van 25.000 in 2030.⁵⁵⁹ In zijn voorstel geeft MATTELAER aan wat volgens hem de minimumcapaciteit van de Belgische krijgsmacht dient te zijn, wil het daadkrachtig kunnen blijven optreden binnen vijf gevechtscapaciteiten.⁵⁶⁰ Deze systematische troepenvermindering is *in se* geen problematisch gegeven, indien dergelijke troepenvermindering gebeurt aan de hand van een strategische visie. Er kan echter getwijfeld worden of België over dergelijke visie beschikt. Waar België een stichtend lid was van de NAVO en de Europese economische samenwerking en aanvankelijk bijdroeg naar zijn capaciteit, zien

⁵⁵⁴ M. JANOWITZ, *The professional soldier: A social and political portrait*, New York, The free press of Glencoe, 1960, 419.

⁵⁵⁵ M. EASTON en R. MOELKERS, “Police and Military: two worlds apart? Current Challenges in the Process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police” in M. EASTON e.a. (eds.), *Blurring military and police Roles*, ‘s-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 12.

⁵⁵⁶ A. MATTELAER, *Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden: Bijdrage aan het Wise Pen initiatief over de toekomst van Defensie - horizon 2030*, Brussel, Ministerie van Defensie, 2015, <https://www.ies.be/files/Mattelaer%202015%20Een%20adaptieve%20krijgsmacht%20voor%20onzekere%20tijden.pdf>, 84.

⁵⁵⁷ De dienstplicht in België werd door invoering van art. 1bis in de gecoördineerde dienstplichtwetten van 30 april 1962 (BS 9 mei 1962), bij wet van 31 december 1992 (BS 8 januari 1993) opgeschort. Tot op heden zijn de gecoördineerde dienstplichtwetten evenwel nog niet afgeschaft, ondanks wetgevende initiatieven hiertoe.

⁵⁵⁸ NATO PUBLIC DIPLOMACY DIVISION, Press release: financial and economic data relating to NATO Defence, NATO, 10 juni 2010, https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_06/20100610_PR_CP_2010_078.pdf, 9.

⁵⁵⁹ S. DELAFORTRIE en C. SPRINGAEL, *Legercontingent voor 2018*, Presscenter.org, 28 november 2017, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20171201/legercontingent-voor-2018>; S. VANDEPUT, *De strategische visie voor Defensie*, Brussel, Minister van Defensie, 2016, <https://www.mil.be/sites/mil.be/files/pdf/strategic-vision-belgian-defense-nl.pdf>, 19.

⁵⁶⁰ A. MATTELAER, *Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden: Bijdrage aan het Wise Pen initiatief over de toekomst van Defensie - horizon 2030*, Brussel, Ministerie van Defensie, 2015, 88-90.

we dat we vandaag eerder achteraan het peloton moeten aansluiten. De aangename veiligheidspositie van België, gecreëerd door de Europese integratie, heeft als het ware een desinteresse in defensievraagstukken doen ontstaan.⁵⁶¹

Deze trend heeft ook zijn weerslag op de taken die Defensie uitvoert. Waar we in de eerste helft van de 20^{ste} eeuw tweemaal dapper, de ene keer al succesvoller dan de andere, ons grondgebied hebben proberen verdedigen tegen een Duitse inval, werden we na de twee wereldoorlogen niet meer genoodzaakt onze eigen grenzen te beschermen. In de periode van de Koude Oorlog werd de investering in Defensie echter substantieel gehouden omwille van de communistische dreiging. In deze periode werd de Belgische krijgsmacht enkele keren op expeditionaire wijze ingezet. Naast het vrijwilligerskorps voor Korea, werd na de Congolese onafhankelijkheid tweemaal ingegrepen in onze voormalige kolonie omwille van humanitaire redenen.⁵⁶² In verscheidene daaropvolgende internationale conflicten (de Perzische Golfoorlog, Kosovo, Afghanistan, Mali) speelde het Belgisch leger eveneens een rol, maar eerder in een *peacekeeping* of ondersteunende functie. De vaardigheden die de krijgsmacht heeft vergaard door het uitvoeren van deze operaties, worden geacht van pas te kunnen komen bij de opdrachten op het nationaal grondgebied, dewelke vandaag een belangrijke opdracht van de krijgsmacht uitmaken. In de recente Strategische Visie van minister VANDEPUT wordt dan ook aanzienlijk meer aandacht besteed aan de rol van Defensie in de interne veiligheid.

⁵⁶¹ *Ibid.*, 84-85.

⁵⁶² Zie hierover o.a.: QUANTEN, K., *Operatie Rode Draak: de bevrijding van 1800 blanken door Belgische para's in Congo in 1964*, Antwerpen, Manteau, 2014, 288 p.

7. CONCLUSIE: EEN TOEKOMST VOOR DE KRIJGSMACHT ALS OPENBARE ORDEHANDHAVER?

In 2015 hebben wij de terugkeer van de krijgsmacht als openbare ordehandhaver mogen meemaken. In het kader van OVG worden militairen aangevoerd ter ondersteuning van de geïntegreerde politie, met de opdracht om bepaalde locaties, waartegen een mogelijke en waarschijnlijke terroristische dreiging bestaat, te beschermen. Hoewel de meerderheid van de Belgen geen probleem had met de inzet van militairen in het straatbeeld, was er toch een significant debat in het parlement en in de publieke opinie. Dergelijk debat is echter niet onlogisch. De inzet van de krijgsmacht op het nationaal grondgebied herinnert ons aan een periode in de geschiedenis waar de rechtstaat minder geëvolueerd was dan vandaag. Waar in de 19^e eeuw militaire openbare ordehandhaving schering en inslag was, verdween kort na de Eerste Wereldoorlog, de krijgsmacht als openbare ordehandhaver naar de achtergrond. Sinds de woelige periode midden jaren '80 was de krijgsmacht niet meer in de Belgische straten verschenen. Dat de krijgsmacht zich in de loop der jaren meer en meer is gaan toeleggen op haar externe veiligheidsfunctie, heeft er niet toe geleid dat haar interne veiligheidsfunctie werd afgeschaft.

Het feit dat militaire ordehandhaving eigenlijk afstamt uit een andere tijdsperiode komt ook naar voren in de wetgeving die het fenomeen regelt. Sinds het naar de achtergrond verdwijnen van de interne veiligheidsfunctie van de krijgsmacht, verzwakte ook de juridische aandacht van de wetgever. De groei van een stevig en functioneel geïntegreerd politieapparaat heeft ervoor gezorgd dat er, ondanks de intrede van het terrorisme als nieuw prominent veiligheidsfenomeen, geen reden meer is geweest om de desbetreffende wetgeving te herbekijken. Dit heeft ertoe geleid dat de uitvoerende macht begin 2015 moest roeien met de riemen die ze had. Men had de keuze tussen diverse juridische mogelijkheden om militairen een openbare ordehandhavingsrol te laten spelen.

Een eerste optie bestond erin om de Koning de staat van oorlog en bijhorende staat van beleg te laten uitroepen. Op die manier zou de krijgsmacht de rol van de politie als primaire ordehandhaver overnemen en over extreem verregaande bevoegdheden beschikken. Evenwel zou er nooit een politiek draagvlak kunnen gevonden worden voor dergelijke beslissing. Deze verregaande afwijking van de normale principes van de rechtstaat is slechts toelaatbaar wanneer het voortbestaan van de Natie in het gedrang komt. De situatie begin

2015 kwam helemaal niet in de buurt van zo'n kritieke situatie. Daarnaast kan de Belgische krijgsmacht van vandaag onmogelijk de capaciteit opbrengen om zulke ruime opdracht te vervullen.

Een tweede mogelijke manier om militairen aan openbare ordehandhaving te laten doen, bevond zich in de figuur van de opvordering. Deze figuur, afkomstig uit de tijd van Napoleon, geeft bepaalde administratieve overheden de mogelijkheid om de krijgsmacht op te roepen, mocht de openbare orde in het gedrang komen omdat de middelen van de civiele ordediensten ontoereikend blijken. Aanvankelijk werd door heel wat personen aangenomen dat dit de gebruikte rechtsgrond was voor OVG. Dit gaf aanleiding tot de terechte kritiek dat de militaire inzet niet wettelijk zou zijn, omdat de omstandigheden waarvan sprake begin 2015 niet uitzonderlijk genoeg waren om een inzet van de krijgsmacht te rechtvaardigen. Er is evenwel een probleem met de opvordering als rechtsgrond voor OVG. Een opvordering houdt nl. in dat een overheid, die normaliter geen bevel heeft over de krijgsmacht, eist dat deze krijgsmacht gaat optreden. De Koning heeft weldegelijk het bevel over de krijgsmacht en moet dus niet opvorderen. Dit is een compleet andere situatie dan in Frankrijk, waar men ervoor gekozen heeft om militaire operaties op het nationaal grondgebied enkel mogelijk te maken aan de hand van een opvordering.

OVG gaat dus niet uit van een opvordering, maar is gestoeld op een derde rechtsgrond. Deze derde rechtsgrond vloeit voort uit een combinatie van art. 167, §1 Gw., de wet van 20 mei 1994, het koninklijk besluit van 6 juli 1994, art. 151 van de programmawet van 2 augustus 2002 en het protocolakkoord van 13 maart 2015. Hoewel moeilijk gesteld kan worden dat deze wetsbepalingen geen wettelijke basis verschaffen voor de inzet van militairen voor openbare ordehandhaving, kan ook niet verklaard worden dat het gaat om een kristalheldere juridische grondslag. De grondslag verschilt in theorie van de opvordering, omdat er geen expliciete vereiste van uitzonderlijke omstandigheden opgenomen is. In het protocolakkoord van 13 maart wordt louter een politieke koppeling gemaakt aan het dreigingsniveau vastgesteld door het OCAD. Toch is dit een bindende voorwaarde, aangezien subsidiariteit een inherent kenmerk is van militaire openbare ordehandhaving. De verschillende door de minister aangehaalde wettelijke bepalingen vormen een puzzel waarvan een bepaald deeltje overbodig lijkt. Zo heeft het artikel 151 van de programmawet betrekking op opdrachten in het kader van de hulp aan de Natie. Men kan slechts beroep doen op de krijgsmacht voor hulp

aan de Natie indien dit beroep niet op andere wijze bij wet is geregeld. De openbare ordehandhavingstaak van de krijgsmacht is wel bij wet geregeld.

Of men nu ideologisch tegen militaire openbare ordehandhaving gekant is of niet, men kan er niet omheen dat de mogelijkheid wettelijk gezien nog bestaat. Dit wil niet zeggen dat er in het huidige wettelijk kader geen ruimte meer is voor verbetering. Een belangrijke uitdaging heeft betrekking op de taken die de militairen kunnen en mogen uitvoeren. De militairen die op het nationaal grondgebied opdrachten uitvoeren, moeten zich strikt aan hun taken houden. Dit blijkt evenwel niet evident te zijn. Er zijn situaties waarbij militairen actief gaan optreden, waar zij dit eigenlijk niet horen te doen. Hoewel het slechts gaat om lichte inbreuken, ingegeven door de wil om te helpen, brengt dit juridische risico's met zich mee voor de desbetreffende militairen. Het feit dat militairen nu op het nationaal grondgebied moeten optreden aan de hand van een juridisch kader dat zij niet gewoon zijn om te gebruiken, brengt reële gevaren met zich mee voor zowel de lichamelijke integriteit van de burger, als voor zijn andere rechten en vrijheden. Daarnaast kan het omschakelen tussen de juridische kaders van het recht der gewapende conflicten en het nationaal recht, aanleiding geven tot dodelijke gevolgen. Dit moet een duidelijke indicatie zijn voor de wetgever om over dit probleem na te denken.

Aan de ene kant moeten militairen over voldoende bevoegdheden beschikken om hun beschermende taak daadkrachtig te kunnen uitoefenen. Een duidelijke en welomschreven uitwerking van die bevoegdheden is sterk aan te raden om maximale rechtszekerheid te verzekeren. In België berusten de bevoegdheden van militairen veelal op het gemeen recht, of uitzonderlijk op dezelfde bepalingen van toepassing op leden van de politiediensten. Andere bevoegdheden die nuttig kunnen zijn bij het handhaven van de openbare orde, worden hen niet toegekend, wat tot gevolg heeft dat bepaalde handelingen, zoals fouilleringen en identiteitscontroles, niet op wettige wijze kunnen worden uitgevoerd. Anderzijds brengen te verregaande bevoegdheden voor militairen in vredetijd ons te dicht bij een politiestaat.

Het juridisch kader waarmee men in België aan de slag moet, is wat betreft de juridische basis voor militaire openbare ordehandavingsinzet en de bevoegdheden van militairen, onduidelijk en versnipperd. Om dit te verhelpen kunnen we, in navolging van onze Australische bondgenoten, nadenken over een hercodificatie van de relevante bepalingen. Dit wil evenwel niet zeggen dat we op inhoudelijk vlak even ver moeten gaan. Hoewel we, als het op rechtszekerheid aankomt, een voorbeeld kunnen nemen aan de nauwkeurige omschrijving

van de bevoegdheden van militairen in de Australische *call-out legislation*, lijken de bevoegdheden die hierin aan militairen worden toegekend zeer verregaand te zijn. M.i. zou het wel aanvaardbaar zijn om militairen die deelnemen aan openbare ordehandhavingsoperaties, bevoegdheden toe te kennen die gelijkaardig zijn aan die van personen bekleed met de nieuwste functie bij de geïntegreerde politie, nl. beveiligingsagent van politie.

Dit brengt de krijgsmacht en de geïntegreerde politie dicht bij elkaar, wat geen nieuw fenomeen is. De processen van militarisering van de politie en constabularisering van de krijgsmacht geven al enige tijd aanleiding tot een grensvervaging tussen de taken van beide actoren. De militarisering van de Belgische politie vertoont een wisselend patroon. Vóór de Octopushervorming was het bestaan van het klassieke militair-bureaucratisch politiemodel te danken aan het bestaan van onze paramilitaire rijkswacht. Onder het motto *dura lex, sed lex* heersten zij met harde hand over de publieke ruimte en werd krachtig opgetreden tegen ordeverstoringen. De disfunctionaliteit van het politiesysteem noopte begin jaren '90 tot fundamentele wijzigingen. Bij de Octopushervorming werd resoluut gekozen voor de tegenhanger van het klassieke model, het *community oriented policing* model, waarbij sterk werd ingezet op het integreren van de politie in de samenleving. Dit hield echter niet in dat alle militaire aspecten verdwenen uit ons politiebestedel. Er bestaan immers geen 100 procent pure politiemodellen. Hoewel er nog geen moment is gedacht aan het divergeren van COP, hebben zich gebeurtenissen voorgedaan die de praktijk in zekere mate hebben doen afwijken van de theorie. Sinds 11 september 2001 heeft de prominentie van terrorisme als veiligheidsfenomeen bepaalde beleidsactoren ervan overtuigd dat enkel aan de hand van een meer militair systeem kan worden opgetreden tegen een terroristische dreiging.

Aan de andere kant van het veiligheidsspectrum heeft de wijze waarop de krijgsmacht haar functie van externe beveiliging uitoefent, haar capabeler gemaakt om interne veiligheidsoopdrachten te vervullen. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog heeft de Belgische krijgsmacht, net zoals andere krijgsmachten in Europa, grondige wijzigingen ondergaan. Van een grote krijgsmacht, die was bedoeld om een statelijke bedreiging van onze grenzen af te weren, zijn we geëvolueerd naar een kleinere, mobielere, expeditionaire krijgsmacht met een focus op *peacekeeping*, eerder dan op *warfighting*. Er kan niet gesteld worden dat deze evolutie volledig het gevolg is van een strategisch uitgedacht

plan. De huidige staat en functies van onze krijgsmacht zijn ten dele te danken aan de jarenlange besparingen en desinteresse in Defensie, voortvloeiende uit onze veilige geopolitieke ligging. Indien de huidige evoluties zich voortzetten, komen we logischerwijs uit bij het einde van de Belgische krijgsmacht. Dit betekent dat er een punt zal komen waarop onze landcomponent niet meer over voldoende effectieven zal beschikken, waardoor het onmogelijk wordt om tegelijk de openbare orde te handhaven en aan internationale verplichtingen te voldoen. Wanneer de middelen van de binnenlandse veiligheidsactoren ontoereikend zijn, zal de krijgsmacht niet meer kunnen ingrijpen, waardoor de bevolking bijgevolg in nood zal verkeren. In dit geval zal enige wetgeving omtrent militaire openbare ordehandhaving dode letter zijn.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 November 1950, te Rome, *BS* 19 augustus 1955.

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4054.

Constitution du 4 octobre 1958.

Decreet van 10 vendémiaire jaar IV betreffende de politie van gemeenten, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1795100230&table_name=wet.

Loi de 28 Germinal an VI relative à l'organisation de la gendarmerie nationale, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1798/04/17/n1/jo>.

Loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique.

Besluit van 26 oktober 1814.

Gemeentewet van 30 maart 1836, *Bull. Offic.*, n° XVII.

Decreet van 26 oktober 1830.

Wet van 2 januari 1835.

Strafwetboek van 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867.

Provinciewet van 30 april 1836, *BS* 27 november 1891.

Wet van 8 mei 1848 op de burgerwacht.

Wet van 15 juli 1853 op de burgerwacht.

Kieswetboek van 12 april 1894, *BS* 15 april 1894.

Wet van 9 september 1897 tot herinrichting der burgerwacht.

Defence Act 1903.

Besluitwet van 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, *BS* 15 oktober 1916, 556.

Wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *BS* 19 maart 1954.

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, *BS* 12 december 1957.

Code de Procédure Pénal du 2 mars 1959.

Gecoördineerde dienstplichtwetten van 30 april 1962, *BS* 9 mei 1962.

Emergency Powers Act 1964.

Algemene wet Douane en Accijnzen van 18 juli 1977, *BS* 21 september 1977, 11476.

Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 29 mei 1990, 10963.

Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *BS* 26 juli 1991.

Code Pénal du 22 juillet 1992.

Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt, *BS* 22 december 1992, 27124.

Wet van 20 mei 1994 betreffende de perioden en de standen van de militairen van het reservekader alsook betreffende de aanwending en de paraatstelling van de Krijgsmacht, *BS* 21 juni 1994.

Wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het personeel van Defensie, *BS* 21 juni 1994, 16871.

Code Général des Collectivités Locales du 21 février 1996, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180428>.

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.

Programmawet van 2 augustus 2002, *BS* 29 augustus 2002, 38408.

Civil Contingencies Act 2004.

Code de la défense du 20 décembre 2004.

Serious Organised Crimes and Police Act 2005.

Decr.VI. 9 december 2005 Provinciedecreet, *BS* 29 december 2005, 56891.

Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Wet van 6 juli 2017 tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *BS* 30 augustus 2017.

Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 31 oktober 2017.

Wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie, *BS* 27 november 2017, 103498.

Koninklijk Besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

Koninklijk Besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, *BS* 4 mei 1988.

Koninklijk besluit van 24 mei 1988 tot codificatie van de Gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe Gemeentewet", *BS* 3 september 1988, bekrachtigd bij wet van 26 mei 1989, *BS* 30 mei 1989.

Koninklijk Besluit van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht, *BS* 29 juni 2002.

Koninklijk Besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *BS* 1 december 2006, 66715.

Parlementaire voorbereiding

Wetsontwerp op het politieambt, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr.1637/001.

Wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en de standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 927/001.

Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politie op twee niveaus, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/001.

Adv.RvS bij het wetsvoorstel strekkende tot afschaffing van de luchtvloot bij de luchtmacht, *Parl.St.* Kamer 1982-83, nr. 427/002.

Adv.RvS bij wetsvoorstel tot splitsing van de rijkswacht, *Parl.St.* Kamer 1984-85, 31 mei 1985, nr. 1059/002.

Verslag namens de commissie voor de Defensie uitgebracht door de heer VAN WAMBEKE, *Parl.St.* Senaat, 1993-94, nr. 927/002.

Verslag namens de commissie Landsverdediging over het wetsontwerp betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de tijden en standen waarin de militair zich kan bevinden, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1389/003.

Adv.RvS nr. 23.481/009 bij het koninklijk besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet hulpverlening en militaire bijstand, en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

Verslag van de commissie voor de herziening van de grondwet en de hervorming der instellingen van 13 november 2002 in het kader van de herziening van art. 157 Gw., *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 1914/003.

Voorstel tot resolutie betreffende de hulp aan de Natie, voor een burgergericht leger, *Parl.St.* Kamer BZ 2014, nr. 0226/001.

Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2388/001.

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2531/001.

Wetsontwerp betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2647/001.

Omzendbrieven

Ministeriële omzendbrief Ordehandhaving – Gecoördineerde algemene onderrichtingen van 10 december 1987, *BS* 19 december 1987, 19094-19100.

Omzendbrief GPI 81 van 21 juli 2014 betreffende het algemeen referentiekader van 'Bijzondere bijstand' in de lokale politie, *BS* 14 augustus 2014.

Omzendbrief GPI 62bis van 19 oktober 2017 tot wijziging van de omzendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 31 oktober 2017, 97237.

Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14 novembre 2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile, http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/11/cir_42763.pdf.

Protocolakkoorden

Protocolakkoord van 31 januari 2003 met betrekking tot de steun van krijgsmacht aan de operaties van de geïntegreerde politie.

Protocolakkoord van 4 april 2007 betreffende de wederzijdse samenwerking tussen de geïntegreerde politie en Defensie op niet operationeel vlak.

Protocolakkoord van 17 januari 2015 betreffende de steun van Defensie aan de bewakingsopdrachten van de geïntegreerde politie.

Protocolakkoord van 13 maart 2015 betreffende de steun van Defensie aan de bewakingsopdrachten van de geïntegreerde politie.

Parlementaire handelingen, vragen en antwoorden en andere documenten

Commissieverslagen

Hand. Kamer plenaire vergadering 1884-85, 5 december 1884.

Hand. Kamer plenaire vergadering 1886-87, 24 december 1886.

Hand. Kamer comm. voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt 1985-86, 8 januari 1986, nr. C 5-6.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 7 januari 2015, CRIV 54 COM 046.

Hand. Kamer Verenigde comm. voor de Justitie, voor de Landsverdediging en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene zaken en het Openbare Ambt 2014-15, 21 januari 2015, CRIV 54 COM 066.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-15, 25 februari 2015, CRIV 54 COM 096.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2014-2015, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 119.

Hand. Kamer plenumvergadering 2014-15, 7 mei 2015, CRIV 54 PLEN 044.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 25 november 2015, CRIV 54 COM 277.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 2 maart 2016, CRIV 54 COM 350.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 20 april 2016, CRIV 54 COM 388.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 29 juni 2016, CRIV 54 COM 457.

Hand. Kamer plenumvergadering 2014-15, 7 juli 2016, CRIV 54 PLEN 119.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2015-16, 13 juli 2016, CRIV 54 COM 475.

Hand. Kamer comm. voor de Landsverdediging 2016-17, 19 april 2017, CRIV 54 COM 643.

Schriftelijke vragen en antwoorden

Vr. en Antw. Kamer 1996-97, 17 februari 1997, nr. 70, 9361 (Vr. nr. 233 J-P. MOERMAN).

Vr. en Antw. Kamer 2002-03, 8 oktober 2002, nr. 50/139, 17549 (Vr. nr. 321 O. MAINGAIN).

Vr. en Antw. Kamer 2011-12, 9 mei 2012, nr. 53/064, 222 (Vr. nr. 197 B. MAERTENS).

Vr. en Antw. Senaat 2012-13, 19 juli 2013, Vr. nr. 5-9642, (B. ANCIAUX).

Vr. en Antw. Kamer 2013-14, 10 februari 2014, nr. 53/159, 166 (Vr. nr. 1415 B. WEYTS).

Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 1 december 2014, nr. 54/002, 136 (Vr. nr. 19 K. GROSEMANS).

Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 4 februari 2015, nr. 54/015, 210 (Vr. nr. 134 R. HEDEBOUW).

Vr. en Antw. Kamer 2014-15, 12 maart 2015, nr. 54/024, 95 (Vr. nr. 242 S. VAN HECKE).

Andere

Verslag van de Commissie er mede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *BS* 6 augustus 1949.

Volksraadpleging van 12 maart 1950 over de Koningskwestie, *Parl.St.* 1949-50, nr. 316.

Verslag namens de verenigde commissies voor de Landsverdediging en de legeraankopen uitgebracht door de heren Jean-Pol HENRY en Jean-Paul MOERMAN over het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch leger 2000-2015, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0936/001.

Federale regeringsverklaring, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54 0020/001.

Compte rendu Intégral Séance du lundi 16 novembre 2015, *Parl.St.* Congrès du parlement 2015-16, 16 november 2015, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/congres/20154001.asp#P653252>.

Rapport d'information déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, *Parl.St.* Assemblée Nationale, *Parl.St.* Assemblée Nationale 2016, n°3864, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3864.pdf>.

Rechtspraak

EHRM 20 december 2004, nr.50385/99, Makaratzis/Griekenland

EHRM 6 juli 2005, nr.43577/98 en 43579/98, Natchova e.a./Bulgarije

EHRM 28 maart 2006, nr.50739/99, Perk e.a./Turkije

EHRM, 27 juli 1998, nr. 21593/93, Güleç/Turkije

EHRM 17 maart 2005, nr. 50196/99, Bubbins/Verenigd Koninkrijk

EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91, McCann e.a./Verenigd Koninkrijk

Cass. 6 februari 1891, *Pas.* 1891, 54, concl. Proc. Gen. MESDAGH.

Cass. 4 maart 1940, *Pas.* 1946, I, 493.

Cass. 19 maart 2002, *Vigiles* 2002, 100.

RvS (14e k.) 25 november 2014, nr. 229.301.

Conseil d'État (FR) 2 maart 1962, N°55049 55055,
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636269>.

R. v Pinney, 1 januari 1832, 172 *E.R.* 962.

Court of Criminal Appeal 12 juli 1962, Chandler v Director of Public Prosecutions, AC 763.

House of Lords 21 april 1964, *Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate*, AC 75.

Literatuur

Rechtsleer

ANSELL, S.T., "Legal and historical aspects of the Militia", *Yale Law Journal* 1917, 471-480.

ARNOU, L., "De fouillering na 10 jaar Wet op het politieambt" in H. BERKMOUS en G.L. BOURDOUX (eds.), *Tien jaar politiefunctie*, Brussel, Politea, 2003, 171-199.

ARNOU, P., "Fouilleren" in VANDEPLAS, A., ARNOU, P. en VAN OVERBEKE, S. (eds.), *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 47-108.

BEEDE, B. R., "The roles of paramilitary and military police", *J Polit Mil Sociol* 2008, 53-63.

BERKMOES, H., "De politieambtenaar: tussen dr. Jekyll en mr. Hyde. Enkele straf(proces)rechtelijke knelpunten en rariteiten m.b.t. de hoedanigheid van politieambtenaar" in DERUYCK, F., GOETHALS, E., HUYBRECHTS, L., LECLERCQ, J-F., ROZIE, J., ROZIE, M., TRAEST, P. en VERSTRAETEN, R. (eds.), *Amicus Curiae: liber amicorum Marc De Swaef*, Mortsel, Intersentia, 2013, 17-32.

BERNIMOLIN, E., "Attroupements ou émeutes", *Revue de l'administration et du droit administratif* 1887, 474-486.

BLACKSTONE, W., *Commentaries on the laws of England*, I, Oxford, The Clarendon Press, 1765, xx + 474 p.

BODDENS HOSANG, H., "Rules of engagement and targeting" in DUCHEINE, P. A. L., SCHMITT, M. N. en OSINGA, F. P. B. (eds.), *Targeting: The challenges of modern warfare*, Den Haag, T.M.C Asser Press, 2016, 159-174.

BOURDOUX, G., KOEKELBERG, F., FRANCHIMONT, M. en DE VALKENEER, C., *La loi sur la fonction de la police*, Brussel, Larcier, 1993, 351 p.

CAMPION, J., "Militaire actoren en accenten in de veiligheidszorg in twintigste-eeuws België", *TvCR* 2015, 396-410.

CHAUVELOT, A., "Legal considerations on the use of armed forces in domestic situations in support of counter-terrorism efforts", *MLLWR* 2016-17, 291-296.

CLEMENT, M., SENELLE, R. en VAN DE VELDE, E., *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, 431 p.

COWPER, T. J., "The myth of the 'military model' of leadership in law enforcement", *Police Quarterly* 2000, 228-246.

DAELE, S., *Analyse der Gentse burgerwacht, stadsversterkingen en schutterij in de nieuwe tijden*, Onuitg. Masterproef Geschiedenis RUG, 1998, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/000/928/676/RUG01-000928676_2017_0001_AC.pdf, 159 p.

D'ARGENT, P., "Le roi commande les forces armées", *R.B.D.I.* 1994, 211-232.

D'ARGENT, P., "Military Law in Belgium" in G. NOLTE (ed.), *European Military Law Systems*, Berlijn, De Gruyter Recht, 2003, 183-231.

DE BECKER, A., "Benoeming" in DUJARDIN, J. en SOMERS, W., *Burgemeester. Statuut*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2012, 1-86.

DE HERDT, J., "De vluchtplicht ook voor politieambtenaren?" (noot onder Cass. 19 april 2006), *Vigiles* 2008, 260-263.

DE HERDT, J., "De vlucht is de beste (wettige) verdediging" (noot onder Cass. 19 april 2006), *NC* 2008, 344-346.

DE HERT, P. en PYL, G., "De wet op het politieambt en de grondrechtelijke legaliteitseis. Is er sprake van veroudering, onvolledigheid of onnauwkeurigheid?", *Vigiles* 2013, 58-73.

DE HOON, H., *De Belgische Grondwet, officiële tekst, vertaling en toelichting*, Brussel, Office de publicité, 1927, 207 p.

DELFOSSÉ, P., "Répression, ordre social et développement de la société Belge (1849-1914)", *Déviance et société* 1986, 39-55.

DELPERÉE, F., *Le système constitutionnel, I, Les pouvoirs*, Brussel, Larcier, 1986, 200 p.

DE MEESTER, D., "De Gentse burgerwacht 1830-1848. Een papieren geschiedenis?", *Handelingen der maatschappij voor geschiedenis en oudheidkunde te Gent* 2003, 223-260.

DENECKERE, G., "De algemene staking in 1913. Geraffineerde conflictbeheersing aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog", *BTNG* 1991, 451-520.

DE RAEDT, E., BERKMOES, H. en DE MESMAEKER, M., *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politea, 2013, 810 p.

DERIDDER, W. en DEMOT, F., "Handhaving van de wanorde", *RW* 1981-82, <https://rw.be/archief/4515/pdf>, 977-1006

DE RUYVER, B., "De transformatie van het Belgische strafrecht tegen de achtergrond van de politieke en sociaal-economische ontwikkelingen in het laatste kwart van de negentiende eeuw" in HEIRBAUT, D. en LAMBRECHT, D. (eds.), *Van oud en nieuw recht*, Antwerpen, Kluwer, 1998, 191-218.

DE SAEDELEER, V., LAGASSE, N. en VANDENBOSSCHE, E., *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense/Actuele juridische vraagstukken met betrekking tot Defensie*, Brugge, Die Keure, 2017, 424 p.

DHONDT, J., *Machten en mensen: de belangrijkste studies van Jan Dhondt over de geschiedenis van de 19^e en 20^e eeuw*, Gent, Fondation Jan Dhondt, 1976, 704 p.

DICK, C. en LAMBERT, G.C., "Militia" in MACK, W., *Cyclopedia of law and procedure*, New York, The American Law Book Company, 1907, 489-508.

DINSTEIN, Y., *The conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, xxiii + 320 p.

EASTON, M., *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel, VUBpress, 2001, 351 p.

EASTON, M. en MOELKERS, R., "Constabularisering en militarisering: groeien politie en krijgsmacht naar elkaar toe?", *Orde dag* 2010, 5-16.

EASTON, M., DEN BOER, M., JANSSENS, J., MOELKER, R. en VANDER BEKEN, T., *Blurring military and police Roles*, 's-Gravenhage, Boom Eleven International, 2010, 296 p.

EDMUNDS, T., "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* 2006, 1059-1075.

EPINETTE, F., "Vigipirate" in M-J. REDOR (ed.), *L'ordre Public: Ordre public ou ordres public? Ordre public et droits fondamentaux*, Brussel, Bruylant, 2001, 337-352.

ERGEC, R., "Institutionele analyse van het federalisme" in INTERUNIVERSITAIR CENTRUM VOOR FEDERALISME (ed.), *Federalisme. Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1994, 35-76.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., "Le commandement de l'armée et la responsabilité ministérielle en droit constitutionnel belge", *Revue de l'Université de Bruxelles* 1948-49, 256-321.

GERITS, R., *Militair tuchtrecht*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2010, 848 p.

GOFFAUX, P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, xvii + 316 p.

GOODMAN, L.W., "Military roles past and present" in DIAMOND, L. en PLATTNER, M.F. (eds.), *Civil-military relations and democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988, 30-46.

- GOOSSENS, F., *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, xl + 974 p.
- GOOSSENS, F. en BOURDOUX, G.L., "Het recht op leven (art. 2 EVRM): een zaak van politie 'ten velde' maar ook van haar oversten", *Vigiles* 2008, 233-245.
- GOSSIAUX, C., "Les règles d'engagement: Norme juridique nouvelle?", *MLLWR* 2001, 159-180.
- HACHÉ, D., VANDE LANOTTE, J., CROMHEECKE, M., GOEDERTIER, G. en LANCKSWERT, E., *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Vanden Broele, 1991, 169 p.
- HAESBROUCK, E., "Opvordering van de krijgsmacht tot handhaving van de openbare orde", *Jura Falconis* 1969-1970, 305-312.
- HAVARD, C., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Brugge, Die Keure/La Charte, 2018, 624 p.
- HEAD, M. en MANN, S., *Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, Verenigd Koninkrijk, Ashgate, 2009, x + 203 p.
- HEAD, M., "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: some questions of concern", *P.L.* 2010, 340-361.
- JANOWITZ, M., *The professional soldier: A social and political portrait*, New York, The free press of Glencoe, 1960, 464 p.
- JANSSENS, B., "Inzetregels", *MLLWR* 2001, 181-208.
- KEUNEN, S., "Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen", *TBP* 2016, 248-260.
- KEUNINGS, L., *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au XIXe siècle*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2009, 300 p.
- KEYAERTS, K., "Fouillering na tien jaar toepassing van de wet op het politieambt: Kritische evaluatie in het licht van artikel 8 EVRM", *Vigiles* 2004, 141-152.
- LAGASSE, N., "L'emploi de la force sur le territoire national par les militaires en dehors des régies par le droit des conflits armés", *RBDC* 2013, 3-51.
- LELOUP, P., *Private en commerciële veiligheidszorg in België. Een historisch-criminologisch onderzoek (1870-1934)*, Antwerpen, Maklu, 2014, 159 p.
- LINERS, A., PEETERS, K. en TUYPENS, S., *Handboek Openbare Orde, I, De openbare orde*, Brussel, Politea, losbl.
- MAES, C., *Repressief geweld en de ontwikkeling van de sociaaldemocratie in Gent (1872-1914)*, Onuitg. Masterproef Geschiedenis UA, 2013, <http://www.thesis.net/Repressief%20geweld%20Gent/Repressief%20geweld%20Gent.pdf>, 31 p.
- MAESSCHALCK, J., "Van de Bende van Nijvel tot Dutroux: een beleidswetenschappelijke analyse van de politiehervorming in de jaren '80 en '90", *Res Publica* 2002, 27-48.

MARTINS, M. S., “Rules of Engagement for land forces: A matter of training, not lawyering”, *Mil. L. Rev.* 1994, 1-160.

MATTELAER, A., *Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden: Bijdrage aan het Wise Pen initiatief over de toekomst van Defensie - horizon 2030*, Brussel, Ministerie van Defensie, 2015, <https://www.ies.be/files/Mattelaer%202015%20Een%20adaptieve%20krijgsmacht%20voor%20onzekere%20tijden.pdf>, 84-91.

MOCKAITIS, T. R. en RICH, P. B., *Grand strategy in the war against terrorism*, Londen, Frank Cass, 2003, 236 p.

MOORE, C., “‘To execute and maintain the laws of the Commonwealth’: the ADF and internal security – some old issues with new relevance”, *UNSWLJ* 2005, 523-537.

MOORE, H., *A dictionary of quotations from various authors in ancient and modern languages*, Londen, Whittaker, Treacher & Co., 1831, 522 p.

MURRAY, J., “Policing terrorism: A threat to community policing or just a shift in priorities?”, *Police Practice and Research* 2005, 347-361.

NYPELS, J.S.G., *Législation criminelle de la Belgique. Commentaire et complètement du code pénal belge*, III, Brussel, Bruylant, 1868, xcv + 856 p.

ONEGA, T., “wettige verdediging of noodweer” in VANDEPLAS, A., ARNOU, P. en VAN OVERBEKE, S. (eds.), *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., 181-212.

ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, *Les pouvoirs de l’Etat*, Luik, Dessain, 1908, 744 p.

PAS, W. en STEEN, B., “Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever –deel 1”, *TVW* 2004, afl. 10, 362-384.

PONSAERS, P., “Reading about ‘community (oriented) policing’ and police models”, *PIJPSM* 2001, 470-497.

ROWE, P.J. en WHELAN, C.J. (eds.), *Military intervention in democratic societies*, Londen, Croom Helm, 1985, 320 p.

RUBENS, W., *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake Defensie*, Onuitg. Masterproef Rechten Universiteit Hasselt, 2015, <https://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/19302/1/10297052014M61.pdf>, 99p.

SCOBELL, A. en HAMMITT, B., “Goons, gunmen and gendarmerie: toward a reconceptualization of paramilitary formations”, *J Polit Mil Sociol* 1998, 213-227.

TEGENBOS, G., “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1999, 86-102.

TENENBAUM, E., *La Sentinelle égarée? L’armée de Terre face au terrorisme*, Parijs, Ifri, 2016, 56 p.

THONISSEN, J.J., *Constitution belge annotée, offrant sous chaque article, de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Hasselt, Milis, 1844, xvii + 427 p.

THORNTON, R., *Asymmetric Warfare: Threat and Response in the 21st Century*, Cambridge, Polity Press, 2007, 256 p.

TRAEST, P., VANDER BEKEN, T., KETELS, B. en DE RUDDER, L., *Wettige verdediging in België en in de buurlanden*, Gent, Universiteit Gent, 2010, 65 p.

VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, XLVI + 1471 p.

VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2006, xlix + 1314 p.

VANDER BEKEN, T., "Grensvervaging tussen interne en externe veiligheid", *TvV* 2011, 59-69.

VAN DER WAL, R., *Of geweld zal gebruikt worden! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde, 1840-1920*, Hilversum, Verloren, 2006, 352 p.

VAN OTRIVE, L., CARTUYVELS, Y. en PONSAERS, P., *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1992, 367 p.

VELAERS, J., "De Grondwet en de krijgsmacht" in DE BECKER, A., LAENEN, G., VAN DAMME, M. en VANDENBOSSCHE, E. (eds.), *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen, Maklu, 2005, 63-136.

VELAERS, J., "De lokale besturen" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G. (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, 281-360.

VELDEMAN, P., *Triomphe des Trois-François: genese en evolutie van het laatste uniformmodel van de infanterie van de burgerwacht (1881-1914)*, Brussel, Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis, 2010, 115 p.

VELLEMAN, L., "De administratieve en gerechtelijke politie, hun raakpunten en prioriteiten", *RW* 1987-88, <https://rw.be/archief/5112/pdf>, 377-386

VERMEIRE, V., *Een exploratie van de recente inzet van het leger op Belgisch grondgebied*, onuitg. Masterproef bestuurskunde en publiek management UGent, 2016, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/273/333/RUG01-002273333_2016_0001_AC.pdf, xci + 67 p.

VIDALO, F., *Le cadre legal des opérations Vigipirate et Sentinelle*, onuitg. Masterproef Droit Publique Université Paris II Panthéon-Assas, 2016, <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/aa9e3800-5376-4deb-9a75-f43dcf5127b5>, 116 p.

VLIEBERGH, H., *De Belgische grondwet*, Antwerpen, N.V. scriptoria, 1973, 369 p.

Mediaberichten

ALLEN, E. en HENDERSON, B., *Westminster attack: Everything we know so far about the events in London*, *The Telegraph*, 26 maart 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/03/22/westminster-terror-attack-everything-know-far/>.

ALMASY, S., MEILHAN, P. en BITTERMAN, J., *Paris massacre: At least 128 killed in gunfire and blasts, French officials say*, CNN, 14 november 2015, <http://edition.cnn.com/2015/11/13/world/paris-shooting/index.html>.

ARNOUDT, R., *50 jaar geleden lag België bijna helemaal plat*, Deredactie.be, 20 december 2010, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.924087>.

ARNOUDT, R., *Twaalf doden bij aanslag ten Charlie Hebdo*, Deredactie.be, 7 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2201599>.

BAERT, D., *Vandeput "niet ideologisch tegen permanente inzet militairen"*, Deredactie.be, 2 februari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2227300>.

BAERT, D., *"5.000 à 6.000 Europese strijders naar Syrië vertrokken"*, Deredactie.be, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/1.2303113>.

BELGA, *Twee op drie wil dienstplicht opnieuw invoeren*, Belga, 12 maart 2018, <http://gpr.me/ary9tv06e1/>.

BEX, J., *Aangevallen militairen zijn Carabiniers uit Leopoldsburg*, Het Belang Van Limburg, 28 augustus 2017, <http://gpr.me/awe9f3jz2a/>.

BIRNBAUM, M., *Soldiers guard Europe's streets from terrorism. Critics say that weakens them for war*, The Washington Post, Brussels, 3 december 2017, https://www.washingtonpost.com/world/europe/soldiers-guard-europes-streets-from-terrorism-critics-say-that-weakens-them-in-war/2017/12/03/0312584e-b87a-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.cb82e1368a5b.

BOOTH, R., DODD, V., LAVILLE, S. en MACASKILL, E., *Soldiers on UK Streets as threat raises to critical after Manchester bombing*, The Guardian, 23 mei 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/23/salman-abedi-police-race-to-establish-if-manchester-suicide-bomber-acted-alone>.

BOUVEROUX, J., *Het eerste en Laatste nationale referendum*, Deredactie.be, 12 maart 2010, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.734572>.

BULTÉ, A. en ANTONISSEN, J., *Een jaar later: Terreur in Verviers*, Humo, 5 januari 2016, <http://gpr.me/ek7fzvnv2p/>.

CROUCH, D. en BENGTTSSON, H., *Truck drives into crowd in Stockholm killing four people*, The Guardian, Upsalla, 8 april 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/07/truck-crashes-in-central-stockholm-sweden>.

DE CARBONNEL, A. en BARTUNEK, R.-J., *Soldiers on Europe's streets dent NATO's defense edge*, Reuters, 14 september 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-military-analysis/soldiers-on-europes-streets-dent-natos-defense-edge-idUSKCN1BP1CA>.

DECRÉ, H. en DE GRAEVE, R., *Terreurniveau gaat na meer dan twee jaar terug van 3 naar 2*, VRT NWS, 22 januari 2018, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/01/18/terreurniveau-gaat-na-meer-dan-twee-jaar-terug-van-3-naar-2/>.

DELAFORTRIE, S. en SPRINGAEL, C., *Steun van Defensie aan de geïntegreerde politie voor bewakingsopdrachten*, Presscenter.org, 27 oktober 2017,

<http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20171027/steun-van-Defensie-aan-de-geintegreerde-politie-voor-bewakingsopdrachten>.

DELAFORTRIE, S. en SPRINGAEL, C., *Legercontingent voor 2018*, Presscenter.org, 28 november 2017, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20171201/legercontingent-voor-2018>.

DE LOBEL, P., *Leger gaat uit van 'straatbewaking' tot minstens 2020*, De Standaard, 28 augustus 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170827_03038517.

DEWEER, D., *Soldaten op straat helpen niet*, deredactie.be, 9 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.2203484>.

EECKHAUT, M. en VANHECKE, N., "Aanslag in België verijdeld", De Standaard, 16 januari 2015, <http://gpr.me/tfb7xrn68a/>.

GARCÍA, J., CONGOSTRINA, A. L., GUËLL, O. en CARRANO, R., *Un atentado terrorista en Barcelona provoca al menos 13 muertos*, El País, Barcelona, 18 augustus 2017, https://elpais.com/ccaa/2017/08/17/catalunya/1502982054_017639.html.

GOETHALS, M., *'Militair handelde volgens het boekje'*, De Standaard, 22 juli 2017, <http://gpr.me/czrxm9r1aj/>.

GONZALES, P., *Vera Jourova: «Près de 6000 Européens sont partis faire le djihad»*, Le Figaro, 13 april 2015, <http://www.lefigaro.fr/international/2015/04/12/01003-20150412ARTFIG00128-vera-jourova-pres-de-6000-europeens-sont-partis-faire-le-djihad.php>.

GOSDEN, E., *Secret plan to deploy 5.000 soldiers on UK streets in wake of major terror attacks*, The Telegraph, 26 juli 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11764301/Secret-plan-to-deploy-5000-soldiers-on-UK-streets-in-wake-of-major-terror-attacks.html>.

GREENE, A., *Latest London attack puts Australia's military call put powers back in the spotlight*, ABC News, 5 juni 2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-06-05/defence-figures-say-australia-military-call-out-laws-adequate/8588424>.

GUIBERT, N., *Les pièges du plan Vigipirate pour les militaires*, Le Monde, 20 januari 2015, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/01/20/les-pieges-du-plan-vigipirate-pour-les-militaires_4559976_1653578.html.

HEYLEN, K., "Zet het leger in op extra beveiliging", Deredactie.be, 8 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/buitenland/2.37099?eid=1.2202395>.

LAPORTE, C., *Drame de Grâce-Berleur: le chef des gendarmes brise le silence*, Lalibre.be, 2 januari 2012, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/drame-de-grace-berleur-le-chef-des-gendarmes-brise-le-silence-51b8e25ee4b0de6db9c4d79a>.

LEFELON, P., *Amerikaanse BearCats voor politie: gepantserde reddingsvoertuigen bestand tegen zwaar vuurgeweld*, HLN.be, 16 december 2017, <https://www.hln.be/regio/antwerpen/amerikaanse-bearcats-voor-politie~a5d2dd1e/>.

MACASKILL, E., *Iraq rejects US request to maintain bases after troop withdrawal*, The Guardian, 21 oktober 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/21/iraq-rejects-us-plea-bases>.

MAENHOUT, K. en EECKHAUT, M., *Jambon: 'Niveau 3 blijft tot Salah Abdeslam is gevat'*, De Standaard, 17 november 2015, http://www.standaard.be/cnt/dmf20151117_01974729.

NATH, G., *Macron wil jongeren in dienst van het vaderland laten werken*, De Standaard, 15 februari 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180215_03358686.

NOLF, J., *De Wever, Vandeput en Jambon verwarren een regeerprogramma met een wet*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-vandeput-en-jambon-verwarren-een-regeerprogramma-met-een-wet/article-opinion-529773.html>.

ONISHI, N., *Dutch soldiers find smiles are a more effective protection*, New York Times, 24 oktober 2004, <http://www.nytimes.com/2004/10/24/world/middleeast/dutch-soldiers-find-smiles-are-a-more-effective-protection.html>.

PILORGET-REZZOUK, C., *10.000 militaires déployés en France, un record*, Europe1, 12 januari 2015, <http://www.europe1.fr/faits-divers/ou-en-est-le-dispositif-de-securite-2341319>.

PISA, N., *Silvio Berlusconi puts troops on Italian city streets*, The Telegraph, Rome, 4 augustus 2008, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/2501519/Silvio-Berlusconi-puts-troops-on-Italian-city-streets.html>.

RABAEY, M. en PEETERS, T., *"Dubbel zoveel militairen op Belgische straten"*, De Morgen, 18 november, 2015, <http://gpr.me/dx2r1uxnd1/>.

RAYNER, G., *What is Operation Temperer: Theresa May becomes first PM to deploy up to 5,000 soldiers on streets*, The Telegraph, 24 mei 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/23/operation-temperer-theresa-may-becomes-first-pm-deploy-5000/>.

RENNIE, D., *Belgian bid to restore the honour of their king*, The Telegraph, 18 maart 2005, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/belgium/1485947/Belgian-bid-to-restore-honour-of-their-king.html>.

REUTERS, *Italy to deploy soldiers to guard against terror attacks*, The Guardian, 18 februari 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/18/italy-deploys-soldiers-to-guard-against-terror-attacks>.

ROMMERS, W., *Het leger vindt geen rekruten meer, en dat kan grote gevolgen hebben*, Het Nieuwsblad, 12 juli 2017, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170711_02968239.

SCHOETERS, G., *Willen we echt dat soldaten terreurverdachten doodschieten?*, De Standaard, 22 juni 2017, <http://gpr.me/vzk0nv5qsm/>.

SEGBERS, F., *De Wever vraagt steun van het leger voor bewaking Joodse belangen*, Deredactie.be, 1 juni 2014, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/2.33642?eid=1.1986115>.

STANDAERT, K., *'Held van Brussel-centraal' is Ardense Jager met Afghanistan op zijn cv*, Het Laatste Nieuws, 22 juni 2017, <http://gpr.me/wbv2h11pgf/>.

VAN HECKE, S., *"Controverse over wettelijke basis voor inzet leger"*, De Tijd, 12 maart 2015, <http://gpr.me/dzmdrz0jpy/>.

VANKERSSCHAEVER, S. en EECKHAUT, M., *Militairen schieten terrorist neer in Brussel-Centraal*, De Standaard, 21 juni 2017, <http://gpr.me/dz7z801e24/>.

VAN LIEFFERINGE, J. en VERHAEGHE, C., *Vechtpartij tussen militairen en jongeren in Molenbeek*, Deredactie.be, 19 januari 2016, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/1.2550841>.

VOGELAERE, I., *Collectieve bewapening breidt uit met kaliber 7.62x35mm*, Polinfo.be, 2 november 2017, <http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?id=VS300565620&contentdomains=POLINFO&lang=nl>.

VTM NIEUWS, *Jongeren in clash met politie in Molenbeek*, VTM, <https://nieuws.vtm.be/binnenland/185261-jongeren-clash-met-politie-molenbeek>.

WAUTERS, R., *Regering verhoogt aantal militairen op straat*, De Morgen, 17 november 2015, <https://www.demorgen.be/binnenland/regering-verhoogt-aantal-militairen-op-straat-b69b1e4c/>.

WAUTERS, R., *Soldaten patrouilleren vanaf morgen met agenten op straat*, De Morgen, 23 maart 2016, <https://www.demorgen.be/binnenland/soldaten-patrouilleren-vanaf-morgen-met-agenten-op-straat-b38f66e0/>.

WILLEMS, F., *Drie doden bij schietpartij aan Joods Museum in Brussel*, Deredactie.be, 24 mei 2014, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/2.33642?eid=1.1977810>.

WILLEMS, F., *Antwerpen zet vanaf vandaag paracommando's in*, Deredactie.be, 16 januari 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/2.37212?eid=1.2210840>.

X, *Protest tegen de eenheidswet*, VRT, 30 januari 1990, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/archief/nieuws/binnenland/1.924153>.

X, *Bruut geweld tijdens een donkere decembernacht*, Deredactie.be, 28 februari 2011, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.971845>.

X, *Vlaamse regering schaft arrondissementscommissarissen af*, Het Laatste Nieuws, 1 februari 2013, <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/vlaamse-regering-schaft-arrondissementscommissarissen-af~a19782dc/>.

X, *Geen paracommando's voor Joodse wijk*, Het Nieuwsblad, 3 juni 2014, <http://gpr.me/cxu0wry0dn/>.

X, *Verdachte schietpartij Joods Museum akkoord met uitlevering aan België*, Gazet van Antwerpen, 11 juli 2014, http://www.gva.be/cnt/dmf20140711_01176230/verdachte-schietpartij-joods-museum-akkoord-met-uitlevering-aan-belgie.

X, *Militairen op straat: tijdelijk of permanent?*, Knack.be, 1 februari 2015, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/militairen-op-straat-tijdelijk-of-permanent/article-normal-529801.html>.

X, *De Wever niet tegen permanente aanwezigheid militairen in Antwerpen*, Atv.be, 30 oktober 2015, <https://atv.be/nieuws/mogelijk-permanente-aanwezigheid-militairen-in-antwerpen-20050>.

X, *Dreigingsniveau in heel België opgetrokken naar 3*, De Standaard, 16 november 2015, http://www.standaard.be/cnt/dmf20151116_01974485.

X, *Crisiscentrum: Dreigingsniveau 4 in Brussel*, HLN.be, 21 november 2015, <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2532095/2015/11/21/Crisiscentrum-Dreigingsniveau-4-in-Brussel.dhtml>.

X, *Militairen mogen blijven patrouilleren en tassen controleren*, De Morgen, 25 maart 2016, <https://www.demorgen.be/binnenland/militairen-mogen-blijven-patrouilleren-en-tassen-controleren-bb65879f/>.

X, *Un député belge l'affirme: 6 militaires en armes devant le Bataclan ne sont pas intervenus le soir des attaques*, Lalibre.be, 5 juli 2016, <http://www.lalibre.be/actu/international/un-depute-belge-l-affirme-6-militaires-en-armes-devant-le-bataclan-ne-sont-pas-intervenues-le-soir-des-attaques-577b5d4735705701fd967b73>.

X, *Ce que l'on sait de l'attentat commis à Nice*, Le Monde, 14 juli 2016, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/07/14/a-nice-un-camion-fonce-dans-la-foule-reunie-pour-les-festivites-du-14-juillet_4969589_1653578.html.

X, *Reconstructie aanslagen in Brussel, 1 jaar later*, De Standaard, 22 maart 2017, http://www.standaard.be/cnt/dmf20170321_02791415.

X, *Terror threat level raised after Manchester attack*, BBC News, 23 mei 2017, <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-40022988/terror-threat-level-raised-after-manchester-attack>.

X, *Manchester attack: What we know so far*, BBC News, 21 juni 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40008389>.

X, *Syria's civil war explained from the beginning*, Al Jazeera, 1 oktober 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>.

Andere

Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement officials adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 27 augustus – 7 september 1990, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx> (1990).

Aanbeveling rec(2001)10 betreffende de Europese code voor politie ethiek van het Comité van Ministers (19 september 2001), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e297e (2001).

BEULENS, J. *5 redenen tegen de aanwezigheid van het leger op straat*, Progress Lawyers Network, s.l., 18 februari 2015, https://www.progresslaw.net/assets/files/ACTIE!/5-redenen-tegen-de-aanwezigheid-van-het-leger_NL.pdf.

DE BRABANDER, L., *Straat zonder soldaat: klacht en crowdfunding*, Vrede vzw, 4 mei 2015, <https://www.vrede.be/nieuws/straat-zonder-soldaten-klachten-crowdfunding>.

DE CREM, P., "Politieke oriëntatienota - juni 2008", Defensie, 2008, http://www.pieterdecrem.be/fileadmin/MEDIA/docs/Politieke_Orientatienota_NL_fin_25-06_12u.pdf.

FEDERALE REGERING, *Kadernota Integrale veiligheid 30-31 maart 2004*, <http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/kiv2004NL.pdf>.

FEDERALE POLITIE, *Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011*, https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/leg0025nl_0.pdf.

FEDERALE POLITIE, *Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019*, <https://www.police.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/het-nationaal-veiligheidsplan>.

LEGROS, S. en DE BRABANDER, L., *Het inzetten van militairen in onze straten is een illegale maatregel*, *Vrede vzw, s.l.*, 12 juni 2015, <https://www.vrede.be/nieuws/geen-kaki-op-straat-stand-van-zaken>.

REGERING MICHEL, *Regeerakkoord Regering Michel, s.l.*, 2014, http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf, 230 p.

THE WHITE HOUSE, *Report on the legal and policy frameworks guiding the United States' use of military force and related national security operations*, The White House, december 2016, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf, 66 p.

MINISTRY OF DEFENCE, *Operations in the UK: the defence contribution to resilience*, Swindon, DCDC, 2007, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61965/defencecontribution1.pdf.

VANDEPUT, S., *De strategische visie voor Defensie 29 juni 2016*, Defensie, 2016, <https://www.mil.be/sites/mil.be/files/pdf/strategic-vision-belgian-defense-nl.pdf>.

VAN OSTAEYEN, P., *Belgian fighters in Syria and Iraq April 2015*, <https://pietervanostaeyen.com/2015/04/05/belgian-fighters-in-syria-and-iraq-april-2015/>.

X., *La gendarmerie héritière des maréchaussées*, Gendarmerie Nationale, <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Notre-histoire/La-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/La-gendarmerie-heritiere-des-marechaussees>.

X, *Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc*, Parijs, Odile Jacob/La documentation Française, 2008, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>.

X, *Livre blanc: Défense et Sécurité nationale 2013*, Parijs, Direction de l'information légale et administrative, 2013, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *U.S. Government counterinsurgency guide*, Washington D.C., Bureau of Political-Military Affairs, Department of State, 2009, <https://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf>, 60 p.

MINISTER VAN JUSTITIE en MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN, *Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019*, <https://www.police.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/het-nationaal-veiligheidsplan>.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, *Faire face ensemble: vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste – édition décembre 2016*, Parijs, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2016, http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/brochure_vigipirate_gp-bd_0.pdf, 76 p.

NATO PUBLIC DIPLOMACY DIVISION, Press release: financial and economic data relating to NATO Defence, NATO, 10 juni 2010, https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_06/20100610_PR_CP_2010_078.pdf, 9 p.

N-VA, *Niveau V: Verandering voor Veiligheid – september 2016*, N-VA, s.l.n.d., https://www.scribd.com/document/323536691/Veilighedsnota-N-VA#from_embed.

NATO, *AAP-6(V) - NATO glossary of terms and definitions (English and French)*, NATO Military Agency for Standardization, 1998, <https://wss.apan.org/432/Files/Events/TE-03/Supporting%20Documents/NATO%20Terms%20%20and%20Definitions.pdf>.

