

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

16 septembre 2019

PROPOSITION DE LOI**instaurant un cadre d'analyse en
vue d'évaluer les missions militaires
belges à l'étranger**

(déposée par M. Kris Verduyckt et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

BUITENGEWONE ZITTING 2019

16 september 2019

WETSVOORSTEL**houdende invoering van een toetsingskader
ter evaluatie van Belgische buitenlandse
militaire missies**

(ingediend door de heer Kris Verduyckt c.s.)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à structurer la notification et l'information relatives aux opérations militaires à l'étranger définies par la Constitution. Elle instaure à cette fin un cadre d'analyse.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel wil de in de Grondwet omschreven kennisgeving en informatie over buitenlandse militaire operaties structureren. Het voert daartoe een toetsingskader in.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 2471/001.

La transparence des missions militaires de la Belgique à l'étranger laisse à désirer. Telle est la conclusion d'un audit relatif à la guerre aérienne menée par la coalition internationale contre l'État islamique. La version la plus récente de cet audit, rédigée par *Airwars*, date du 12 décembre 2016 et qualifie la participation de la Belgique de "campagne militaire secrète dépourvue de justification" (traduction).

Lors des missions militaires à l'étranger, les citoyens ont le droit de savoir qui est responsable des erreurs commises et des victimes civiles. Si cette information n'est pas disponible, chacun se rejette la balle. Le fait de ne pas rendre de comptes quant aux civils tués ne constitue-t-il pas un plus grand danger pour notre sécurité qu'une politique de transparence correcte?

La transparence de la Belgique lors de missions militaires reste limitée au rapport sur ces missions au sein de la commission spéciale de suivi des missions à l'étranger. C'est dans cette commission qu'il est fait rapport sur l'avancement des missions militaires. Concernant les objectifs préalables à une mission ou les résultats à l'issue de cette même mission, nous ne savons presque rien. Le gouvernement est-il satisfait des résultats de la mission? Les objectifs prévus ont-ils été atteints? Autant de questions importantes auxquelles nous ne pouvons actuellement répondre à suffisance.

"Mesurer pour savoir" est une attitude logique pour les aspects les plus divers de la société. La Défense doit assumer sa fonction d'exemple et ne peut faire exception à la règle. Pour savoir si une opération s'est bien passée, il faut procéder à des évaluations et confronter les résultats aux objectifs. Au besoin, on peut procéder à certains ajustements ou, en fin de mission, tirer des conclusions susceptibles d'influencer des décisions futures.

Dans le cadre du contrôle des missions militaires, les parlementaires ont un rôle ambigu. Ils doivent se prononcer en faveur ou non d'une mission déterminée. Il faut par ailleurs avoir une grande confiance en notre Défense. Comme il n'existe souvent pas d'évaluation solide, il est difficile pour les parlementaires d'exercer correctement leur fonction. Des évaluations correctes des missions antérieures permettent la tenue de débats de meilleure qualité sur l'utilité ou l'inutilité de certaines

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 2471/001.

De Belgische transparantie bij militaire missies laat te wensen over. Dit is de conclusie van een audit over transparantie in de luchtoorlog van de Internationale Coalitie tegen de Islamitische Staat. De meest recente versie van deze audit, opgesteld door *Airwars*, dateert van 12 december 2016 en noemt de Belgische deelname "een geheime militaire campagne zonder verantwoording".

Bij militaire buitenlandse missies verdienen burgers te weten wie verantwoordelijk is voor gemaakte fouten en voor burgerslachtoffers. Indien deze informatie niet voorhanden is kijkt iedereen gewoon naar elkaar. Vormen burgerdoden waarvoor niemand verantwoording moet afleggen geen groter gevaar voor onze veiligheid dan een degelijke transparantiepolitiek?

De Belgische transparantie bij militaire missies blijft beperkt tot het rapporteren over deze missies in de bijzondere commissie voor de opvolging van buitenlandse missies. In deze commissie rapporteert men over de voortgang tijdens militaire missies. Over doelstellingen voorafgaand aan een missie of resultaten bij afloop van eenzelfde missie weten we bijna niets. Is de regering tevreden over de resultaten van de missie? Worden de vooropgestelde doelstellingen behaald? Dit zijn belangrijke vragen waarop wij momenteel te weinig antwoorden kunnen geven.

"Meten om te weten" is logisch in de meest uiteenlopende uithoeken van de maatschappij. Defensie moet haar voorbeeldrol opnemen en mag hierbij geen uitzondering zijn. Om te weten of iets goed is verlopen, moet je evalueren en de doelstellingen afwegen aan de resultaten. Indien nodig kan er worden bijgestuurd of kunnen er bij afloop conclusies worden getrokken die toekomstige beslissingen mogelijks beïnvloeden.

De rol van parlementsleden bij de controle op militaire missies is dubbelzinnig. Parlementsleden spreken zich uit, voor of tegen een bepaalde missie. Daarna moet men een groot en sterk vertrouwen hebben in onze Defensie. Gezien een degelijke evaluatie vaak ontbreekt, is het moeilijk voor parlementsleden om hun functie correct uit te voeren. Correcte evaluaties van voorgaande missies zorgen ervoor dat er beter gediscussieerd kan worden over de zin of onzin van bepaalde missies. Kan een

de ces missions. Comment un parlementaire peut-il contrôler et évaluer correctement des missions sans savoir vraiment si celles-ci coûtent la vie à des civils?

De plus, plusieurs pays européens adoptent une approche totalement différente. La Grande-Bretagne a publié en 2016 un rapport détaillé sur la mission à laquelle elle a participé en Libye, et ce, même si les conclusions de ce rapport étaient accablantes. Il semblerait que la décision d'intervenir était insuffisamment fondée. Le gouvernement britannique peut désormais apprendre de ses erreurs et le parlement britannique peut exercer d'une meilleure façon sa fonction d'organe de contrôle.

Les Pays-Bas ont instauré un cadre d'analyse dès 1995. Ce cadre fixe différents critères en vue d'évaluer les missions. Il est en outre suffisamment flexible pour être appliqué dans des situations extrêmement différentes. La présente proposition de loi tend à inscrire un cadre similaire dans la législation belge. Ce cadre d'analyse permettra à la commission de la Défense d'évaluer les missions militaires une fois celles-ci terminées. La commission spéciale du suivi des missions à l'étranger pourra toujours procéder à des évaluations intermédiaires. Ce cadre d'analyse pourra aussi aisément être utilisé afin de prendre une décision concernant une éventuelle intervention.

Le cadre d'analyse belge décrit l'objet et la portée de celui-ci et comporte une liste des critères d'évaluation ainsi qu'un relevé des promesses faites par le gouvernement au parlement au sujet de la communication d'informations dans les différentes phases du processus décisionnel.

Le cadre d'analyse comporte trois parties:

A. La portée et l'objet

L'article 167 de la Constitution dispose que "le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités.

Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables."

Le cadre d'analyse concerne les envois d'unités militaires qui font l'objet de l'information visée à l'article 167 de la Constitution. Il est expressément destiné au processus décisionnel du gouvernement et à la concertation organisée à cet égard avec le parlement lorsqu'il est question d'envoyer des unités militaires qui, dans l'exercice de leur mission, devront probablement aussi recourir à la violence armée ou risqueront d'y être exposées.

parlementslid wel goed controleren en beoordelen zonder eigenlijk echt te weten of er burgerslachtoffers vallen?

Bovendien pakken diverse landen in Europa het helemaal anders aan. Groot-Brittannië publiceerde in 2016 een uitgebreid rapport over de missie en hun deelname in Libië, ook al waren de conclusies vernietigend. De beslissing om te interveniëren leek onvoldoende onderbouwd te zijn. De Britse regering kan nu leren uit haar fouten, het Brits parlement kan haar functie als controleorgaan beter uitoefenen.

Nederland voerde in 1995 reeds een toetsingskader in. Dit kader stelt verschillende criteria voorop om missies te evalueren. Bovendien is het kader flexibel genoeg om in sterk verschillende situaties te kunnen worden toegepast. Dit wetsvoorstel strekt zich ertoe om een gelijkaardig kader in onze Belgische wetgeving op te nemen. Het toetsingskader zorgt voor een evaluatie in de commissie Defensie, na afloop van een militaire missie. Tussentijdse evaluaties kunnen in de bijzondere commissie voor de opvolging van de buitenlandse missies blijven doorgaan. Ook kan het toetsingskader makkelijk gebruikt worden om een beslissing tot al dan niet te interveniëren te maken.

Het Belgische toetsingskader omschrijft de strekking en reikwijdte van dit kader, een overzicht van toezeggingen die de regering aan het parlement heeft gedaan over de informatievoorziening in de verschillende fasen van de besluitvorming en een lijst van toetsingscriteria.

Het toetsingskader bestaat uit drie delen:

A. Reikwijdte en strekking

Artikel 167 van de Grondwet stelt het volgende: "De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden.

Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen."

Dit toetsingskader heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 167 van de Grondwet geldt. Het is nadrukkelijk bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten gebruiken of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld.

Les points d'attention concernent exclusivement les envois volontaires, c'est-à-dire les missions qui ne relèvent pas d'une obligation découlant du traité UEO ou du traité de l'OTAN. Le déploiement de militaires sur le territoire national ne relève pas davantage du champ d'application du cadre d'analyse. L'envoi de quartiers généraux internationaux ou de missions auxquelles des militaires belges participent à titre individuel et le stationnement de militaires belges en temps de paix auprès d'états-majors internationaux n'entrent pas non plus en ligne de compte. L'utilisation de moyens militaires dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'opérations d'aide humanitaire en est également exclue lorsqu'il n'est pas question d'un conflit armé ou d'un risque accru pour la sécurité.

Enfin, l'envoi de militaires dans le cadre de missions civiles et l'envoi de citoyens dans le cadre d'opérations de gestion de crises internationales ne relèvent pas en tant que tels du champ d'application du cadre d'analyse. Le gouvernement pourra toutefois utiliser des éléments pertinents de ce cadre pour évaluer ce genre de missions.

Lors de grandes missions civiles auxquelles des militaires participent, le gouvernement informera la Chambre en utilisant un ou plusieurs éléments du cadre d'analyse. Le gouvernement recourt au cadre d'analyse dans tous les cas où, par voie de notification, il informe le parlement de son intention d'examiner l'opportunité et la faisabilité d'une contribution militaire belge. Une modification des points de départ d'une (participation à une) opération donne lieu à une nouvelle mise en balance sur la base des points d'attention du cadre d'analyse. C'est notamment le cas lorsque le mandat ou les tâches d'une mission sont modifiés. Selon les circonstances, cela peut également être le cas en cas de modification de la localisation. Le cadre d'analyse conserve le caractère d'une série de points d'attention utilisés pour porter, au cas par cas, un jugement politique et militaire mûrement réfléchi sur une participation belge à des opérations de gestion de crise sur la scène internationale. De telles opérations diffèrent quant à leur importance, leur mandat et leur niveau de violences. Les points d'attention peuvent dès lors avoir un poids différent d'une opération à l'autre.

B. Information du parlement

Le gouvernement informe le parlement aux différents stades de la prise de décision comme suit:

1. le gouvernement communique au parlement dans un courrier qu'il va examiner si une contribution belge à une opération de gestion de crise internationale ou à des opérations de secours dans un conflit armé est souhaitable et possible. L'examen du gouvernement peut

De aandachtspunten betreffen uitsluitend vrijwillige uitzendingen, dat wil zeggen missies waarvoor geen verplichting bestaat uit hoofde van het WEU- of het NAVO-verdrag. Ook de inzet van militairen binnen het Koninkrijk valt buiten het toetsingskader. De uitzending van internationale hoofdkwartieren of missies waarvan Belgische militairen op individuele basis deel uitmaken en de stationering van Belgische militairen in vredestijd bij internationale staven blijven eveneens buiten beschouwing. Buiten het bestek van het toetsingskader valt ook het gebruik van militaire middelen voor hulpverlening bij natuurrampen en voor humanitaire hulpverlening in situaties waarin geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd veiligheidsrisico.

Ten slotte vallen de uitzending van militairen voor civiele missies en de uitzending van burgers in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties als zodanig niet onder het toetsingskader. Dit neemt niet weg dat de regering relevante elementen uit het toetsingskader zal gebruiken bij de beoordeling van dit soort missies.

Bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen zal de regering de Kamer informeren met gebruikmaking van een of meer elementen uit het toetsingskader. De regering hanteert het toetsingskader in alle gevallen waarin zij het parlement door middel van een kennisgeving kenbaar maakt te gaan onderzoeken of een Belgische militaire bijdrage wenselijk en mogelijk is. Ook wijziging van de uitgangspunten van (deelneming aan) een operatie leidt tot een hernieuwde afweging aan de hand van de aandachtspunten van het toetsingskader. Dit is aan de orde als het mandaat of de taken van een missie worden gewijzigd. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit ook gelden voor wijziging van de locatie. Het toetsingskader draagt onveranderd het karakter van een reeks aandachtspunten die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Belgische deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties lopen uiteen wat belang, mandaat en geweldsniveau betreft. De aandachtspunten kunnen per operatie dan ook een ander gewicht hebben.

B. Informatie aan het parlement

De regering informeert het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming als volgt:

1. de regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Belgische bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering

déboucher sur une décision positive ou sur une décision négative, dont le parlement est informé;

2. le gouvernement informe au préalable le parlement, par le biais du cadre d'analyse, d'une décision de participation à une opération de gestion de crise internationale ou à des opérations de secours dans un conflit armé, y compris des conditions qui y sont éventuellement liées, sauf s'il est question d'une "opération spéciale". Le devoir d'information du gouvernement s'applique également à une décision de prolonger la participation belge à une opération au-delà du délai prévu ou d'y mettre un terme plus tôt que prévu, à une nouvelle mise en balance relative à une modification du mandat ou des tâches et à une nouvelle mise en balance portant sur une modification de la responsabilité territoriale qui a une incidence sur le mandat ou les tâches;

3. après la concertation avec le parlement, le gouvernement communique par écrit à l'organisation ou à la structure de coopération qui pilote l'opération, avec demande d'accusé de réception, quelles unités militaires sont proposées et à quelles conditions. La réaction à cette offre est communiquée au parlement;

4. durant la préparation de la mission et l'exécution de l'opération, le parlement est régulièrement informé, dans le cadre de la commission spéciale chargée du suivi des missions à l'étranger, de l'évolution des événements, conformément à la pratique qui s'est installée;

5. à l'issue de la mission belge, il est établi un rapport d'évaluation finale qui aborde les aspects tant militaires que politiques.

C. Points d'attention du cadre d'évaluation

1. *Motifs de participation*

L'envoi d'unités militaires a lieu en vue du maintien ou de la promotion de l'ordre juridique international. Cette notion renvoie notamment à la prévention ou à la cessation de violations graves et massives des droits fondamentaux, ainsi qu'à l'envoi d'unités militaires à des fins humanitaires en cas de conflit armé. La question de la contribution de l'envoi d'unités militaires à la protection de la population civile relève également de cette préoccupation.

2. *Aspects politiques*

S'appuyant sur une analyse du conflit visé et sur l'évaluation des instruments dont dispose la communauté internationale pour y mettre un terme, pour mettre en œuvre un accord de paix politique ou circonscrire ce conflit (ou ses conséquences), le gouvernement

kan uitmonden in een positief besluit of in een negatief besluit, waarover het parlement wordt geïnformeerd;

2. de regering informeert het parlement vooraf aan de hand van het toetsingskader over een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict, inclusief de eventueel daaraan verbonden voorwaarden, tenzij sprake is van een "speciale operatie". De informatieplicht van de regering geldt ook bij een besluit de Belgische deelneming aan een operatie langer dan voorzien voort te zetten of eerder dan voorzien te beëindigen, bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van het mandaat of de taken en bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van de gebiedsverantwoordelijkheid die gevolgen heeft voor het mandaat of de taken;

3. na het overleg met het parlement deelt de regering de organisatie of het samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt schriftelijk mede, met verzoek om ontvangstbevestiging, welke militaire eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De reactie op het aanbod wordt aan het parlement meegedeeld;

4. tijdens de voorbereiding van de uitzending en de uitvoering van de operatie wordt het parlement regelmatig geïnformeerd in de bijzondere commissie belast met de opvolging van buitenlandse missies over de voortgang en de ontwikkelingen, conform de gegroeide praktijk;

5. na beëindiging van de Belgische inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

C. Aandachtspunten van het toetsingskader

1. *Gronden voor deelneming*

Uitzending van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het voorkómen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten alsmede uitzending van militaire eenheden voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Ook de vraag in hoeverre uitzending van militaire eenheden bijdraagt aan de bescherming van de burgerbevolking maakt deel uit van dit aandachtspunt.

2. *Politieke aspecten*

Op grond van een analyse van het conflict en een beoordeling van het instrumentarium dat de internationale gemeenschap ten dienste staat om dit te beëindigen, een politieke vredesregeling te implementeren dan wel (de gevolgen van) het conflict in te perken, licht de

expose les raisons pour lesquelles une opération militaire constitue la démarche la plus adéquate, dans les circonstances envisagées, c'est-à-dire la plus réaliste (sur le plan politique) et la plus souhaitable. Son analyse peut notamment porter sur les points suivants:

- évaluation du contexte politique du conflit;
- positionnement politique des parties en conflit;
- engagement dans le conflit et motifs des parties;
- nature du conflit (interne ou entre États) et risques de contagion;
- négociations (antérieures), ingérence internationale, médiation;
- existence éventuelle d'un cessez-le-feu et, dans l'affirmative, degré de respect de celui-ci;
- analyse des risques sur le plan politique pour le présent et l'avenir;
- rôle de l'opération militaire dans le processus politique.

3. Coopération au développement

Si l'opération militaire envisagée vise notamment à créer les conditions d'une reconstruction ou si elle présente, d'une autre manière, des points communs avec l'engagement international et l'engagement belge sur le terrain de la coopération au développement, l'analyse s'y intéressera également. Sont notamment visés:

- la réforme du secteur de la sécurité (*security sector reform*; SSR) et les programmes liés au désarmement (*disarmament, demobilisation and reintegration*; DDR);
- la situation des réfugiés et des femmes;
- le soutien de l'administration publique (locale, régionale ou nationale);
- l'accès de la population aux ressources naturelles (notamment à la terre et à l'eau);
- le soutien des secteurs sociaux comme l'enseignement et les soins de santé;
- le soutien du secteur économique, tant de l'autorité publique que des entreprises;

regering toe waarom een militaire operatie onder de gegeven omstandigheden het meest aangewezen is in termen van (politieke) haalbaarheid en wenselijkheid. Onder meer de volgende aspecten kunnen bij de analyse worden betrokken:

- een beoordeling van de politieke context van het conflict;
- de politieke opstelling van de partijen in het conflict;
- de inzet in het conflict en de motieven van de partijen;
- het karakter van het conflict (binnen- of tussenstatelijk) en de risico's van *spill-over*;
- (eerdere) onderhandelingen, internationale bemoeienis, bemiddeling;
- de vraag of er een bestand van kracht is en, zo ja, in hoeverre dat wordt nageleefd;
- de politieke risicoanalyse van de bestaande situatie en met het oog op de toekomst;
- de rol van de militaire operatie in het politieke proces.

3. Ontwikkelingssamenwerking

Indien een militaire operatie mede tot doel heeft de voorwaarden te scheppen voor wederopbouw, of op een andere wijze raakvlakken heeft met de internationale en Belgische inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, dan zal daaraan in de analyse aandacht worden besteed. Het gaat hierbij om zaken als:

- de hervorming van de veiligheidssector (*security sector reform*; SSR) en ontwapeningsgerelateerde programma's (*disarmament, demobilisation and reintegration*; DDR);
- de positie van vluchtelingen en vrouwen;
- ondersteuning van het openbaar bestuur (lokaal, regionaal, nationaal);
- toegang van de bevolking tot natuurlijke hulpbronnen (o.a. land en water);
- ondersteuning van sociale sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg;
- ondersteuning van economische sector zowel overheid als bedrijfsleven;

— le soutien d'autres aspects de la sécurité des personnes.

4. Mandat

L'envoi d'unités militaires belges à l'étranger doit être conforme au droit international. Si l'opération n'est pas menée sur invitation du pays concerné, elle doit être fondée sur un mandat clairement défini. Ce mandat est généralement accordé par les Nations unies et concerne, en principe, une résolution du Conseil de sécurité. Les opérations menées dans le cadre du chapitre VI de la Charte des Nations unies peuvent également être fondées sur un mandat d'une organisation régionale de sécurité, telle que l'OSCE. Les objectifs politiques et militaires de l'opération sont formulés dans le mandat. Il faut opérer une distinction entre les opérations pour lesquelles une période spécifique a été fixée par l'organisation internationale concernée et celles qui doivent atteindre un objectif donné. Le mandat précisera également s'il s'agit d'une opération relevant soit du chapitre VI soit du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

5. Pays participants

Lors du choix de la coalition internationale qui mène l'opération, il faut trouver un équilibre, d'une part, entre l'efficacité militaire de la coalition en question, et d'autre part, l'opportunité d'associer le plus grand nombre de pays possible à l'exécution de l'opération. Concernant ce dernier point, il faut préciser que l'opération concerne une intervention de la communauté internationale et non de pays isolés. Dans sa décision de fournir ou non une contribution concrète à une opération militaire dans un contexte international, le gouvernement tient compte des facteurs tels que la solidarité et la crédibilité, ainsi que la répartition des responsabilités, des risques et des charges. La nature et l'ampleur des contributions des pays concernés jouent également un rôle en la matière.

6. Influence

Si la Belgique ne fait pas partie de l'organe international au sein duquel les décisions sont prises concernant l'opération, elle doit, en qualité de pourvoyeur de troupes, pouvoir exercer, d'une autre manière, une influence suffisante sur le mandat (et ses modalités de mise en œuvre), le mode d'exécution et la durée de l'opération.

— ondersteuning van andere vormen van *human security*.

4. Mandaat

De uitzending van Belgische militaire eenheden moet in overeenstemming zijn met het internationale recht. Indien de operatie niet op uitnodiging van het betrokken land wordt uitgevoerd, moet zij op een duidelijk mandaat berusten. Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. Operaties in het kader van hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties kunnen ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie, zoals de OVSE. In het mandaat worden de politieke en militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen operaties waarbij sprake is van een specifieke, door de betrokken internationale organisatie vastgestelde periode, en operaties die een bepaald doel moeten bereiken. Uit het mandaat blijkt ook of het een operatie betreft onder hoofdstuk VI dan wel hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

5. Deelnemende landen

Bij de keuze van het internationale samenwerkingsverband dat de operatie uitvoert moet een evenwicht worden gevonden tussen de militaire doeltreffendheid van het desbetreffende samenwerkingsverband enerzijds en anderzijds de wenselijkheid zoveel mogelijk landen te betrekken bij de uitvoering van de operatie. Met dat laatste moet tot uitdrukking worden gebracht dat de operatie een optreden betreft van de internationale gemeenschap en niet van afzonderlijke landen. Bij de beslissing een concrete militaire bijdrage aan een militaire operatie in internationaal verband te leveren, betreft de regering factoren als solidariteit en geloofwaardigheid, alsmede de spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten. Ook de aard en omvang van de bijdragen van relevante landen spelen hierbij een rol.

6. Invloed

Als België geen deel uitmaakt van het internationale orgaan waarin de besluitvorming over de operatie plaats heeft, moet het in zijn hoedanigheid van troepenleverancier langs andere weg voldoende invloed kunnen uitoefenen op (de nadere invulling van) het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.

7. Aspects militaires

a. Faisabilité

L'appréciation de la faisabilité militaire et opérationnelle de l'opération tient compte d'un certain nombre d'aspects interdépendants.

Le point de départ est le mandat qui, outre la base politique, constitue en effet la base militaire de l'opération. Il contient les objectifs militaires – la mission militaire – dont se déduisent les tâches et constitue le cadre dans lequel l'opération doit être effectuée. Les aspects suivants sont abordés:

- la définition des parties au conflit (pour autant que cela soit pertinent au regard de l'appréciation militaire), du climat et de la réalité de terrain: les capacités militaires des parties intervenant dans un conflit, ainsi que leurs intentions, ont une grande influence sur la faisabilité militaire et opérationnelle d'une mission. Il en va de même lorsqu'il est question d'une opposition armée. Par ailleurs, le climat et le terrain sont des conditions qui influencent la faisabilité d'une mission militaire;

- la capacité militaire requise: la fixation de la capacité militaire requise porte sur la grandeur, la composition, l'équipement et l'armement des unités militaires. L'efficacité de l'engagement d'unités militaires passe également par un appui logistique suffisant. Des moyens supplémentaires peuvent être nécessaires lorsqu'il s'agit d'effectuer également des tâches humanitaires ou civiles;

- le mode d'intervention (*concept of operations*): la description du mode d'intervention en cours de mission s'intéresse aux objectifs militaires, à la situation finale à atteindre, à la mission et au mode d'intervention de l'unité militaire. Dès lors que la Belgique engage toujours ses unités militaires dans un cadre international, le *concept of operations* de la collaboration internationale tiendra lieu de directive;

- l'instruction de recours à la force (*rules of engagement*): l'instruction de recours à la force est étroitement liée au caractère de la mission militaire, au mode d'intervention et aux systèmes d'armement répertoriés. Il faut, au besoin, et bien entendu dans le respect du mandat, pouvoir intervenir avec suffisamment de force.

Les troupes doivent à tout moment pouvoir assurer leur légitime défense de manière crédible;

- la structure de commandement: l'efficacité d'une intervention militaire passe également par une structure de commandement claire. Il convient d'éviter les situations

7. Militaire aspecten

a. Haalbaarheid

Bij de beoordeling van de militair-operationele haalbaarheid van de operatie wordt een aantal onderling samenhangende aspecten in beschouwing genomen.

Uitgangspunt is het mandaat dat immers behalve de politieke ook de militaire grondslag van de operatie is. Het bevat de militaire doelstellingen – de militaire opdracht – waaruit de taken worden afgeleid en vormt het kader waarbinnen de operatie moet worden uitgevoerd. De volgende aspecten komen aan de orde:

- de opstelling van de conflictpartijen (voor zover relevant voor de militaire afweging), het klimaat en de terreinomstandigheden: de militaire capaciteiten van partijen in een conflict, alsmede hun intenties, zijn van grote invloed op de militair-operationele haalbaarheid van een missie. Hetzelfde geldt als er sprake is van gewapende oppositiepartijen. Voorts zijn het klimaat en het terrein omstandigheden die de haalbaarheid van een militaire missie beïnvloeden;

- het vereiste militaire vermogen: bij de vaststelling van het vereiste militaire vermogen gaat het om de omvang, de samenstelling, de uitrusting en de bewapening van de militaire eenheden. Ook toereikende logistieke ondersteuning is een voorwaarde voor de doeltreffende inzet van militaire eenheden. Als tevens humanitaire of civiele taken moeten worden uitgevoerd, kunnen aanvullende middelen nodig zijn;

- de wijze van optreden (*"concept of operations"*): de beschrijving van de wijze van optreden tijdens de missie gaat in op de militaire doelstellingen, de te bereiken eindsituatie, de taakstelling en de wijze van optreden van de militaire eenheid. Omdat België zijn militaire eenheden altijd in internationaal verband inzet, zal het *"concept of operations"* van het internationale samenwerkingsverband richtinggevend zijn;

- de geweldsinstructie (*"rules of engagement"*): de geweldsinstructie hangt nauw samen met het karakter van de militaire missie, de wijze van optreden en de ingedeelde wapensystemen. Zo nodig moet, uiteraard met inachtneming van het mandaat, voldoende robuust kunnen worden opgetreden.

Te allen tijde moeten de eigen troepen op een geloofwaardige wijze in hun zelfbescherming kunnen voorzien;

- de bevelstructuur: ook een duidelijke bevelstructuur is een voorwaarde voor doeltreffend militair optreden. Situaties waarin bevelslijnen met verschillende

dans lesquelles il existe des lignes de commandement de différentes organisations internationales (*dual key*). *Full command*, l'autorité supérieure, relève toujours de la responsabilité nationale et appartient, pour les unités engagées, au chef des Forces armées sous la responsabilité politique du ministre de la Défense.

b. Risques

Les risques de sécurité pour l'opération dans son ensemble et pour le personnel belge en particulier doivent être préalablement identifiés et analysés autant que possible. Il se peut que les équipements des unités doivent être adaptés. On peut songer:

- aux risques liés à l'exécution de l'opération;
- aux risques liés aux conditions climatiques, sanitaires et médicales;
- aux autres risques, liés par exemple à la présence de mines terrestres ou de substances dangereuses. Des plans sont préparés en la matière au niveau national ou international;
- aux catastrophes qui peuvent avoir lieu ("*contingency planning*") et – selon la nature de l'opération – à l'extraction des unités et des militaires individuels. Une nouvelle analyse de risques est réalisée si nécessaire, par exemple en cas de modification du mandat, des tâches ou du lieu. Une attention particulière est accordée, dans ce cadre d'analyse, au suivi ultérieur des militaires ayant participé à une mission à l'étranger, y compris au coût de celui-ci.

c. Aptitude et disponibilité

La contribution militaire belge doit s'intégrer dans la composition et le caractère des forces armées multinationales et être adaptée à la réalisation des tâches prévues. C'est sur cette base qu'on détermine quelles unités sont en principe adéquates pour participer à une mission. On identifie ensuite les unités disponibles, en tenant compte notamment de la capacité d'endurance nécessaire, des autres tâches des forces armées et de la charge que représentent les missions pour le personnel.

d. Durée de participation

Si la Belgique met des unités à disposition pour une durée inférieure à celle prévue pour l'opération, un accord est conclu concernant la relève et le départ. La poursuite de la participation belge doit se fonder sur une décision explicite et motivée. La cessation de cette participation au moment convenu est quant à elle automatique.

internationale organisations bestaan ("*dual key*"), moeten worden vermeden. "*Full Command*", het hoogste gezag, blijft altijd een nationale verantwoordelijkheid en berust voor uitgezonden eenheden bij de CDS onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.

b. Risico's

De veiligheidsrisico's voor de operatie als geheel en voor het Belgische personeel in het bijzonder moeten vooraf zo goed mogelijk in kaart worden gebracht en geanalyseerd. Er kan aanleiding zijn de uitrusting van de eenheden aan te passen. Te denken valt aan:

- risico's verbonden aan de uitvoering van de operatie;
- risico's veroorzaakt door klimatologische, sanitaire en medische omstandigheden;
- overige risico's, die bijvoorbeeld verband houden met de aanwezigheid van landmijnen of gevaarlijke stoffen. Er worden plannen voorbereid – nationaal of internationaal;
- voor het geval zich calamiteiten voordoen ("*contingency planning*") en – afhankelijk van de aard van de operatie – om eenheden en individuele militairen te onttrekken ("*extraction*"). Als daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld bij wijzigingen van het mandaat, de taken of de locatie, wordt een nieuwe risicoanalyse gemaakt. In het kader van dit toetsingskader zal bij de uitzending van militairen aandacht worden geschonken aan de nazorg van de militairen, inclusief de kosten van deze zorg.

c. Geschiktheid en beschikbaarheid

De Belgische militaire bijdrage moet passen bij de samenstelling en het karakter van de multinationale strijdmacht en moet bovendien zijn toegesneden op de uitvoering van de voorziene taken. Op grond van deze uitgangspunten wordt vastgesteld welke eenheden in beginsel geschikt zijn voor uitzending. Vervolgens wordt vastgesteld welke eenheden beschikbaar zijn. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met het benodigde voortzettingsvermogen, de overige taken van de krijgsmacht en de uitzendbelasting van het personeel.

d. Duur van de deelneming

Als België eenheden beschikbaar stelt voor een periode die korter is dan de voorziene duur van de operatie, wordt een regeling voor hun aflossing en vertrek opgesteld. Voortzetting van de Belgische deelneming vergt een expliciet, gemotiveerd besluit, beëindiging op het overeengekomen moment is daarentegen automatisch.

e. *Genre*

Pour tous les points d'attention inscrits dans ce cadre d'évaluation, il sera spécifiquement tenu compte de la participation des femmes, de l'impact sur les femmes et d'autres aspects de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, pour autant que ces notions s'appliquent et conformément aux résolutions ou aux accords internationaux.

f. *Cohérence*

Les points d'attention précités sont tous évalués en fonction de leurs mérites propres et pris en compte dans les décisions du gouvernement pour autant qu'ils s'appliquent à la mission envisagée. Les informations communiquées à la Chambre à ce sujet porteront en outre sur la cohérence interne des aspects politiques, des aspects militaires et des aspects concernant la coopération au développement afin que le caractère intégral de l'opération soit aussi explicitement pris en compte et exprimé.

g. *Finances*

La décision du gouvernement concernant la participation à une opération internationale de gestion de crise mentionne concrètement le coût de cette opération.

e. *Gender*

Bij alle in dit toetsingskader opgenomen aandachtspunten zal, voor zover van toepassing en in overeenstemming met internationale afspraken of resoluties, specifiek worden gekeken naar de participatie van vrouwen, impact op vrouwen en andere aspecten van genderbeleid.

f. *Samenhang*

Bovenstaande aandachtspunten worden alle, voor zover van toepassing op de voorliggende uitzending, op hun eigen merites beoordeeld en meegenomen in het besluit van de regering. In de informatie daarover aan de Kamer zal bovendien aandacht worden besteed aan de onderlinge samenhang van de politieke aspecten, militaire aspecten en aspecten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zodat het integrale karakter van de operatie expliciet wordt meegewogen en tot uitdrukking wordt gebracht.

g. *Financiën*

Het kabinetsbesluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie bevat een concrete indicatie van de kosten die daarmee zijn gemoeid.

Kris VERDUYCKT (sp.a)
Melissa DEPRAETERE (sp.a)
Yasmine KHERBACHE (sp.a)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

La présente loi est exclusivement applicable aux missions militaires volontaires à l'étranger.

Les missions militaires volontaires sont équivalentes à l'engagement ou à la mise à disposition des forces armées pour le maintien ou la promotion de l'ordre juridique international.

Art. 3

§ 1^{er}. Pour toute mission militaire à l'étranger visée à l'article 2, le gouvernement transmet à la Chambre des représentants un cadre d'analyse.

§ 2. Le cadre d'analyse décrit:

1° la portée et l'objet de la mission militaire à l'étranger;

2° les informations transmises au sujet de la mission lors des différentes phases du processus décisionnel;

3° les points d'attention spécifiques de la mission, parmi lesquels:

a) les motifs de la participation;

b) le mandat;

c) les pays participants;

d) les aspects politiques éventuels;

e) l'impact potentiel en matière de coopération au développement;

f) les aspects militaires, en ce compris la faisabilité de la mission, les risques, l'aptitude et la disponibilité, la durée de la participation et l'indication des coûts liés à la mission.

§ 3. Tout ajustement du cadre d'analyse est immédiatement communiqué à la Chambre des représentants.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Deze wet is uitsluitend van toepassing op vrijwillige militaire missies in het buitenland.

Vrijwillige militaire missies staan gelijk aan de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

Art. 3

§ 1. Bij elke militaire missie in het buitenland bedoeld in artikel 2, maakt de regering aan de Kamer van volksvertegenwoordigers een toetsingskader over.

§ 2. Het toetsingskader omschrijft:

1° de reikwijdte en strekking van de militaire missie in het buitenland;

2° de informatie die in de verschillende stadia van het besluitvormingsproces over de missie wordt overgemaakt;

3° de specifieke aandachtspunten voor de missie, waaronder begrepen:

a) de gronden voor deelneming;

b) het mandaat;

c) de deelnemende landen;

d) de mogelijke politieke aspecten;

e) de mogelijke impact inzake ontwikkelings-samenwerking;

f) de militaire aspecten en inzonderheid de haalbaarheid van de missie, de risico's, de geschiktheid en beschikbaarheid, de duur van de deelneming en de indicatie van de kosten verbonden aan de missie.

§ 3. Elke bijsturing van het toetsingskader wordt onverwijld overgemaakt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 4. À l'issue de la mission volontaire, la Chambre des représentants dresse le bilan de la mission, au moyen du cadre d'analyse.

10 juillet 2019

§ 4. Na afloop van de vrijwillige missie maakt de Kamer van volksvertegenwoordigers een balans op van de missie aan de hand van het toetsingskader.

10 juli 2019

Kris VERDUYCKT (sp.a)
Melissa DEPRAETERE (sp.a)
Yasmine KHERBACHE (sp.a)