Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

22 FEBRUARI 1995

PARLEMENTAIR ONDERZOEK naar legeraankopen

VERSLAG

NAMENS DE ONDERZOEKSCOMMISSIE (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **DE BREMAEKER**

INHOUDSTAFEL

Blz.

I. SAMENSTELLING VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE 4
WERKWIJZE 4
OVERZICHT VAN DE WERKZAAMHEDEN 4
1.1. Samenstelling van de Onderzoekscommissie 4
1.2. Huishoudelijk reglement 5

(1) Samenstelling van de Onderzoekscommissie :

Voorzitter : de heer Cauwenberghs.

Leden :

C.V.P. HH. Candries, Cauwenberghs.
P.S. HH. Biefnot, Harmegnies.
V.L.D. HH. Coveliers, Van Mechelen.
S.P. HH. De Bremaeker, J. Peeters.
P.R.L. H. Reynders.
P.S.C. H. Beaufays.
Ecolo-/
Agalev H. Dallons.

Zie :

- 954 - 92 / 93 :

— N° 1 : Voorstel van de heren Van Mechelen, Chevalier, Cortois en Coveliers.
— N°s 2 tot 7 : Amendementen.
— N° 8 : Verslag.
— N° 9 : Tekst aangenomen door de Commissie.
— N°s 10 en 11 : Amendementen.
Handelingen :
17 juni 1993.
— N° 12 : Tekst aangenomen door de Kamer.

(*) Vierde zitting van de 48e zittingsperiode.

- 954 / 13 - 92 / 93

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

22 FÉVRIER 1995

ENQUETE PARLEMENTAIRE sur les commandes militaires

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUETE (1)

PAR
M. **DE BREMAEKER**

TABLE DES MATIERES

Page

I. CONSTITUTION DE LA COMMISSION D'ENQUETE 4
METHODE DE TRAVAIL 4
APERCU DES ACTIVITES 4
1.1. Constitution de la commission d'enquête 4
1.2. Règlement d'ordre interieur 5

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Cauwenberghs.

Membres :

C.V.P. MM. Candries, Cauwenberghs.
P.S. MM. Biefnot, Harmegnies.
V.L.D. MM. Coveliers, Van Mechelen.
S.P. MM. De Bremaeker, J. Peeters.
P.R.L. M. Reynders.
P.S.C. M. Beaufays.
Ecolo-/
Agalev M. Dallons.

Voir :

- 954 - 92 / 93 :

— N° 1 : Proposition de MM. Van Mechelen, Chevalier, Cortois et Coveliers.
— N°s 2 à 7 : Amendements.
— N° 8 : Rapport.
— N° 9 : Texte adopté par la Commission.
— N°s 10 et 11 : Amendements.
Annales :
17 juin 1993.
— N° 12 : Texte adopté par la Chambre.

(*) Quatrième session de la 48e législature.

1.3. Werkwijze 6
1.4. Overzicht van de werkzaamheden van de onderzoekscommissie 9

II. DE PROCEDURE INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN TEN BATE VAN LANDSVERDEDIGING 14
2.1. Algemene situering van de problematiek : De wet- en regelgeving inzake de overheidsopdrachten 14
2.2. De procedure inzake overheidsopdrachten voor het departement Landsverdediging : beschrijving van het gebruikelijke routeschema bij het aankopen van legermaterieel in België 17
2.3. De « Niet-Economische Actoren » 21
2.3.1. Operationele behoeftenstelling (De Krijgsmachtdelen en de Generale Staf). 21
2.3.1.1. Beschrijvend gedeelte 21
2.3.1.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 24
2.3.2. De Algemene Aankoopdienst (SGA) 26
2.3.2.1. Beschrijvend gedeelte 26
2.3.2.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 35
2.3.3. De Inspectie van Financiën bij het ministerie van Landsverdediging 38
2.3.3.1. Algemeen beschrijvend gedeelte 38
2.3.3.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 42
2.3.4. Het Rekenhof 46
2.3.4.1. Algemeen beschrijvend gedeelte 46
2.3.4.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 49
2.4. De « Economische Actoren » 53
2.4.1. De Dienst « Nijverheid en Defensie » van het ministerie van Economische Zaken. 53
2.4.1.1. Algemeen beschrijvend gedeelte 53
2.4.1.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 57
2.4.2. De « Sector Industrieel Bedrijfsleven » van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (BDBL) 61
2.4.2.1. Algemeen beschrijvend gedeelte 61
2.4.2.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 64
2.4.3. De Commissie voor de Oriëntatie en Coördinatie van de Overheidsopdrachten of COC 67
2.4.3.1. Beschrijvend gedeelte 67
2.4.3.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 68
2.4.4. De globalisatiecommissie 69
2.4.4.1. Beschrijvend gedeelte 69
2.4.4.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 70
2.5. De Minister van Landsverdediging en/of de Ministerraad 72
2.5.1. Beschrijvend gedeelte 72
2.5.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen 73
2.6. Informele beïnvloeding van het besluitvormingsproces 74
2.6.1. De geschreven en de audio-visuele media 74
2.6.2. De nationale industrie-lobbies 75
2.6.3. De opkomst van de « professionele lobbyist » 77
2.7. De rol van het Parlement bij de besluitvorming inzake defensiematerieelverwerving in de periode 1973-1993 78

1.3. Méthode de travail 6
1.4. Aperçu des travaux de la commission d'enquête 9

II. LA PROCEDURE DES MARCHES PUBLICS POUR LE COMPTE DE LA DEFENSE NATIONALE 14
2.1. Exposé du problème : Législation et réglementation en matière de marchés publics 14
2.2. La procédure en matière de marchés publics au département de la Défense nationale : description de la procédure suivie habituellement pour l'achat de matériel militaire en Belgique 17
2.3. Les acteurs « non économiques » 21
2.3.1. La détermination des besoins opérationnels (les forces armées et l'état-major général) 21
2.3.1.1. Aperçu général 21
2.3.1.2. Constatations, conclusions et observations 24
2.3.2. Le service général des achats (SGA).... 26
2.3.2.1. Aperçu général 26
2.3.2.2. Constatations, conclusions et observations 35
2.3.3. L'Inspection des Finances auprès du ministère de la Défense nationale 38
2.3.3.1. Aperçu général 38
2.3.3.2. Constatations, conclusions et observations 42
2.3.4. La Cour des comptes 46
2.3.4.1. Aperçu général 46
2.3.4.2. Constatations, conclusions et observations 49
2.4. Les « Acteurs économiques » 53
2.4.1. Le service « Industrie et Défense » du ministère des Affaires économiques 53
2.4.1.1. Généralités 53
2.4.1.2. Constatations, conclusions et observations 57
2.4.2. Le secteur « Economie industrielle » de l'Office belge de l'Economie et de l'Agriculture (OBEA) 61
2.4.2.1. Description générale 61
2.4.2.2. Constatations, conclusions et observations 64
2.4.3. La commission d'orientation et de coordination des marchés publics (COC) ... 67
2.4.3.1. Aperçu général 67
2.4.3.2. Constatations, conclusions et observations 68
2.4.4. La commission de globalisation 69
2.4.4.1. Définition 69
2.4.4.2. Constatations, conclusions et observations 70
2.5. Le ministre de la Défense nationale et/ou le conseil des ministres 72
2.5.1. Description 72
2.5.2. Constatations, conclusions et observations 73
2.6. Acteurs qui ont une influence informelle sur le processus décisionnel 74
2.6.1. La presse écrite et les médias audio-visuels 74
2.6.2. Les lobbies industriels nationaux 75
2.6.3. L'entrée en scène du « lobbyiste professionnel » 77
2.7. Le rôle du Parlement dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel militaire au cours de la période 1973-1993 78

III. ONDERZOEK VAN ENKELE CONCRETE AANKOOPDOSSIERS UIT DE PERIODE 1973-1993. 80
3.1. Moeilijkheden eigen aan de specificiteit van het onderzoek : de afbakening van de bevoegdheden van de Wetgevende en de Rechterlijke Macht. Standpunt van de onderzoekscommissie ... 80
3.2. Algemene karakterisering van het gevoerde onderzoek : methodologie in functie van langetermijn-doelstellingen ... 81
3.3. Onderzoek van een aantal concrete aankoopdossiers ... 82
3.3.1. Partieel onderzoek van tien belangrijke aankoopdossiers uit de periode 1973-1983 82
3.3.1.1. Archivalische en historisch-kritische limieten beperken de actieradius van het onderzoek ... 82
3.3.1.2. Dossiersgewijze analyse ... 83
3.3.1.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen ... 106
3.3.2. Grondig onderzoek van twee belangrijke aankoopdossiers periode 1983-1993 109
3.3.2.1. Grondig onderzoek van het aankoopdossier SAMA 016605 : de lichte verbindings- en commandovoertuigen 4 x 4 (« Iltis-Bombardier ») ... 109
3.3.2.1.1. Algemene historiek van het dossier ... 109
3.3.2.1.2. Het gevoerde onderzoek ... 110
3.3.2.1.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen ... 111
3.3.2.2. Grondig onderzoek van het aankoopdossier SAMA 316605 : de zware vrachtwagens tien ton (« Volvo-dossier ») ... 113
3.3.2.2.1. Algemene historiek van het dossier ... 113
3.3.2.2.2. Het gevoerde onderzoek ... 114
3.3.2.2.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen ... 115
3.3.2.3. Bijzondere opmerkingen ... 116

IV. STUDIES ... 120
4.1. Inleiding ... 120
4.2. Parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake verwerving van defensiematerieel : een comparatieve analyse ... 121
4.2.1. Voorafgaande opmerking ... 121
4.2.2. Parlementaire participatie : enkele typologische en semantische beschouwingen ... 123
4.2.3. Comparatief overzicht van besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in een aantal Westerse landen ... 125
4.2.3.1. Inleiding ... 125
4.2.3.2. De Verenigde Staten ... 125
4.2.3.3. Verenigd Koninkrijk ... 131
4.2.3.4. Duitsland ... 133
4.2.3.5. Nederland ... 138
4.2.3.6. Zweden ... 146
4.2.3.7. Frankrijk ... 149
4.3. De Europese Defensie en de Europese Defensie-industrie : wat brengt 1996 ? ... 153
4.3.1. De industriële uitgangspunten van de Europese defensie-samenwerking ... 153
4.3.2. De problematiek van artikel 223 van het EU-Verdrag en zijn weerslag op de Europese defensie-industrie : *status quaestionis* ... 159

III. EXAMEN DE CERTAINS DOSSIERS D'ACHAT DATANT DE LA PERIODE 1973-1993 ... 80
3.1. Difficultés inhérentes à la spécificité de l'enquête : la délimitation des compétences des pouvoirs législatif et judiciaire. Point de vue de la commission d'enquête ... 80
3.2. Caractéristiques générales de l'enquête menée : méthodologie en fonction des objectifs à long terme ... 81
3.3. Examen d'un certain nombre de dossiers d'achat. 82
3.3.1. Examen partiel de dix importants dossiers d'achat de la période 1973-1983 .. 82
3.3.1.1. Des limites archivistiques et relatives à la critique historique limitent la portée de l'enquête. 82
3.3.1.2. Analyse par dossier ... 83
3.3.1.3. Constatations, conclusions et observations ... 106
3.3.2. Examen approfondi de deux importants dossiers d'acquisition de la période 1983-1993 ... 109
3.3.2.1. Examen approfondi du dossier d'acquisition SAMA 016605 : véhicules légers de liaison et de commandement 4 x 4 (« dossier Iltis-Bombardier ») ... 109
3.3.2.1.1. Récapitulatif du dossier ... 109
3.3.2.1.2. L'enquête menée 110
3.3.2.1.3. Constatations, conclusions et observations ... 111
3.3.2.2. Examen approfondi du dossier SAMA 316605 : les camions lourds 10 tonnes (« dossier Volvo ») ... 113
3.3.2.2.1. Historique général du dossier ... 113
3.3.2.2.2. L'enquête menée 114
3.3.2.2.3. Constatations, conclusions et observations ... 115
3.3.2.3. Remarques particulières ... 116

IV. ETUDES ... 120
4.1. Introduction ... 120
4.2. De la participation des Parlements au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense : analyse comparative 121
4.2.1. Remarque préliminaire ... 121
4.2.2. La participation des parlements : quelques considérations méthodologiques et sémantiques ... 123
4.2.3. Aperçu comparatif du processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense dans certains pays occidentaux ... 125
4.2.3.1. Introduction ... 125
4.2.3.2. Etats-Unis ... 125
4.2.3.3. Royaume-Uni ... 131
4.2.3.4. Allemagne ... 133
4.2.3.5. Pays-Bas ... 138
4.2.3.6. Suède ... 146
4.2.3.7. France ... 149
4.3. La défense européenne et l'industrie européenne de la défense : que nous réserve 1996 ? ... 153
4.3.1. Les bases industrielles de la coopération européenne en matière de défense ... 153
4.3.2. La problématique de l'article 223 du Traité sur l'Union européenne et son impact sur l'industrie de la défense européenne : état de la question ... 159

4.3.3. Europese Defensie in het Post-Maastricht tijdperk 167
4.3.4. Recente evolutie en toekomstperspectief. 171
4.3.5. Conclusie 183

V. AANBEVELINGEN AAN DE REGERING 184
5.1. Inleiding 184
5.2. Parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving 185
5.3. De toekomst van de nijverheidscompensaties. 190

BIJLAGE A
Definitie van het begrip « aanvaardbare nijverheidscompensaties » 199

BIJLAGE B
De notie « specifiek militair materieel » 203

BIJLAGE C
Standpunt van Agalev-Ecolo betreffende de toekomst van de nijverheidscompensaties 206

5.4. Voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving 210

VI. LIJST VAN AFKORTINGEN 217

4.3.3. La défense européenne de l'après-Maastricht 167
4.3.4. Evolution récente et perspectives d'avenir 171
4.3.5. Conclusion 183

V. RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT. 184
5.1. Introduction 184
5.2. Participation du Parlement à la prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense 185
5.3. L'avenir des compensations industrielles 190

ANNEXE A
Définition de la notion de « compensations industrielles acceptables » 199

ANNEXE B
La notion de « matériel spécifiquement militaire ». 203

ANNEXE C
Point de vue d'Ecolo-Agalev concernant l'avenir des compensations industrielles 206

5.4. Propositions de modification de dispositions légales et réglementaires 210

VI. LISTE DES ABREVIATIONS 217

DAMES EN HEREN,

DEEL I

SAMENSTELLING VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE WERKWIJZE OVERZICHT VAN DE WERKZAAMHEDEN

1.1. Samenstelling van de onderzoekscommissie

Op 4, 12, 18, 27 mei en 2 juni 1993 besprak de Commissie voor de Landsverdediging het voorstel van de heren Van Mechelen, Chevalier, Cortois en Coveliers tot oprichting van een parlementaire Onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar mogelijke inbreuken op de wetgeving op de overheidsopdrachten en naar mogelijke corruptie met betrekking tot aankopen ten behoeve van de krijgsmacht en de daaraan gekoppelde economische compensaties, verricht vanaf 1 januari 1973 (cf. Stuk nr 954/1-92/93).

De tekst van het voorstel werd door de Commissie geamendeerd (opdracht, samenstelling, openbaarheid van de vergaderingen, ...) en het opschrift werd gewijzigd als volgt : voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de legeraankopen.

Op 17 juni 1993 nam de Kamer het voorstel in plenum aan, nadat zij het op haar beurt had geamendeerd (afschaffing van de plaatsvervangers). De On-

MESDAMES, MESSIEURS,

PREMIERE PARTIE

CONSTITUTION DE LA COMMISSION D'ENQUETE METHODE DE TRAVAIL APERÇU DES ACTIVITES

1.1. Constitution de la commission d'enquête

La commission de la Défense nationale a examiné, les 4, 12, 18, 27 mai et 2 juin 1993, la proposition de MM. Van Mechelen, Chevalier, Cortois et Coveliers d'institution d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur d'éventuelles infractions à la législation sur les marchés publics et sur d'éventuels faits de corruption liés à l'achat de matériel pour les forces armées et aux compensations économiques obtenues lors de la passation de ce marché en remontant jusqu'au 1er janvier 1973 (Doc. no 954/1-92/93).

Le texte de la proposition a été amendé par la commission (mission, composition, publicité des réunions, ...) et son intitulé a été modifié comme suit : proposition d'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur les commandes militaires.

Lors de la séance plénière du 17 juin 1993, la Chambre a adopté la proposition après l'avoir, à son tour, amendé (suppression des suppléants). La com-

derzoekscommissie werd op 21 september 1993 geïnstalleerd en was als volgt samengesteld :

Voorzitter : de heer Cauwenberghs;

Ondervoorzitter : de heer Beaufays;

Rapporteurs : de heren De Bremaeker en Féaux;

Leden : de heren Candries, Coveliers, Dallons, Peeters J., Reynders, Santkin en Van Mechelen.

Op 8 februari 1994 nam de heer Y. Harmegnies de plaats in van de heer Santkin, die tot minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Milieu was benoemd.

Op 10 maart 1994 werd de heer Y. Harmegnies vervangen door de heer M. Harmegnies.

Op 21 september 1994 nam de heer Biefnot de plaats in van de heer Féaux, die Commissaris van de federale Regering was geworden.

De Onderzoekscommissie besloot, na het vertrek van de heer Féaux, niet in de vervanging van haar rapporteur te voorzien.

*
* *

Op 6 januari 1994 schortte de Onderzoekscommissie haar werkzaamheden op tot 15 februari 1994. Op 25 mei 1994 stemde de Conferentie van Voorzitters ermee in het mandaat van de Onderzoekscommissie tot 30 november 1994 te verlengen, waarbij zij uitdrukkelijk bepaalde dat geen nieuwe verlenging meer zou worden toegestaan.

1.2. **Huishoudelijk reglement**

a) *Openbaarheid*

Overeenkomstig artikel 3, 3e lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zijn de vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord openbaar, tenzij de Onderzoekscommissie anders beslist. De beraadslagingen gebeuren steeds in besloten vergadering.

Ieder lid van de Kamer heeft het recht de vergaderingen bij te wonen, ook de besloten vergaderingen, zonder evenwel zelf het woord te mogen nemen.

Er wordt afgesproken dat de medewerkers van de fracties de vergaderingen in principe mogen bijwonen tenzij de Onderzoekscommissie anders oordeelt (artikel 24 van het Reglement van de Kamer).

Er mag maximaal 1 medewerker per fractie de vergaderingen bijwonen, tenminste wanneer hij door minstens 1 lid van de betrokken fractie vergezeld wordt. De medewerkers worden geacht zich aan dezelfde discretieplicht te houden als de leden en ambtenaren die deel uitmaken van de Onderzoekscommissie.

De data en tijdstippen van de commissievergaderingen en hoorzittingen, eventueel de lijst van de opgeroepen getuigen, worden via het agentschap Belga aan de pers medegedeeld.

mission d'enquête, dont la composition figure ci-après, a été installée le 21 septembre 1993 :

Président : M. Cauwenberghs;

Vice-Président : M. Beaufays;

Rapporteurs : MM. De Bremaeker et Féaux;

Membres : MM. Candries, Coveliers, Dallons, Peeters J., Reynders, Santkin et Van Mechelen.

Le 8 février 1994, M. Y. Harmegnies a remplacé M. Santkin, devenu ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement.

Le 10 mars 1994, M. Y. Harmegnies a été remplacé par M. M. Harmegnies.

Le 21 septembre 1994, M. Biefnot a remplacé M. Féaux, nommé commissaire du gouvernement fédéral.

La commission d'enquête décida, après le départ de M. Féaux, de ne pas pourvoir à son remplacement en tant que rapporteur.

*
* *

Le 6 janvier 1994, la commission d'enquête a interrompu ses travaux jusqu'au 15 février 1994. Le 25 mai 1994, la conférence des présidents a marqué son accord pour prolonger le mandat jusqu'au 30 novembre 1994, en soulignant toutefois qu'aucune autre prolongation ne serait accordée.

1.2. **Règlement d'ordre intérieur**

a) *Publicité*

Conformément à l'article 3, troisième alinéa, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, les séances au cours desquelles on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la commission d'enquête ne décide le contraire. Les délibérations ont toujours lieu à huis clos.

Chaque membre de la Chambre peut assister aux réunions de la commission, y compris celles qui se tiennent à huis clos, sans toutefois pouvoir y prendre parole.

Il est convenu que les collaborateurs peuvent en principe assister aux réunions, à moins que la Commission d'enquête n'en décide autrement (article 24 du Règlement de la Chambre).

Au maximum un collaborateur par groupe peut assister aux réunions, à condition d'accompagner au moins un membre du groupe concerné. Les collaborateurs sont censés observer le même devoir de discrétion que les membres et fonctionnaires faisant partie de la commission d'enquête.

Les dates et heures des réunions de commission et des auditions ainsi qu'éventuellement la liste des témoins convoqués, seront communiquées à la presse par l'intermédiaire de l'agence Belga.

b) *Contacten met de pers*

Wat de contacten met de pers betreft, wordt besloten dat de volledige Onderzoekscommissie verantwoordelijk is voor de uit te geven perscommuniqués die de handtekening van haar voorzitter moeten dragen.

Enkel deze perscommuniqués kunnen naar buiten toe als « officieel » worden beschouwd.

c) *Dagvaarding*

De getuigen en deskundigen worden opgeroepen bij gewone brief en worden enkel indien zij blijk geven van slechte wil, via een gerechtsdeurwaarder en binnen een redelijke termijn gedagvaard.

d) *Verslag*

Van de verhoren wordt een stenografisch verslag opgesteld. De getuige of deskundige wordt verzocht het proces-verbaal van het verhoor te ondertekenen na lezing en bevestiging dat hij volhardt in zijn verklaringen. Elk lid van de Onderzoekscommissie ontvangt een afschrift van de verslagen van de openbare hoorzittingen.

Wanneer een getuige in een besloten vergadering werd gehoord, wordt het stenografisch verslag op het secretariaat van de Onderzoekscommissie bewaard, waar de leden er ter plaatse inzage van kunnen nemen.

e) *Eed*

Overeenkomstig artikel 8 van de wet van 3 mei 1880, leggen de getuigen en de deskundigen de eed af in dezelfde bewoordingen als die welke gebruikt worden voor het Assisenhof.

Aan de getuigen wordt medegedeeld dat ze het recht hebben te zwijgen als ze vrezen zichzelf te beschuldigen door bepaalde verklaringen af te leggen.

f) *Vergaderritme*

De Onderzoekscommissie beslist in principe bijeen te komen op maandag en vrijdag, tijdens voor de Kamer van volksvertegenwoordigers voorbehouden vergaderweken. Zo nodig kunnen extra zittingen georganiseerd worden.

Iedere openbare vergadering wordt voorafgegaan door een korte, besloten vergadering om afspraken over de werkzaamheden te maken.

1.3. **Werkwijze**

Bij de aanvang van haar werkzaamheden heeft de Onderzoekscommissie beslist eerst een bepaald aantal deskundigen te horen met een theoretische of praktische kennis inzake legeraankopen. Zij wenste zich immers een precies beeld te vormen van de wijze

b) *Relations avec la presse*

Pour ce qui concerne les relations avec la presse, il est décidé que la commission d'enquête, dans son ensemble, assume la responsabilité des communiqués émis, qui porteront la signature du président.

Seuls ces communiqués pourront, vis-à-vis de l'extérieur, être considérés comme étant d'« officiels ».

c) *Convocation*

Les témoins et les experts seront convoqués par simple lettre et ne seront cités par un huissier de justice, dans un délai raisonnable, qu'au cas où ils feraient preuve de mauvaise volonté.

d) *Compte rendu*

Un compte rendu sténographique des auditions sera établi. Le témoin ou l'expert sera invité à signer le procès-verbal de l'audition après lecture et après avoir confirmé qu'il persiste dans ses déclarations. Chaque membre de la commission d'enquête recevra une copie des comptes rendus des auditions publiques.

Quand un témoin a été entendu à huis clos, le compte rendu sera déposé au secrétariat de la Commission d'enquête, où il pourra être consulté par les membres de la commission, sans déplacement.

e) *Serment*

Conformément à l'article 8 de la loi du 3 mai 1880, les témoins et les experts prêtent serment, conformément à la formule usitée devant la cour d'assises.

Il est communiqué aux témoins qu'ils ont le droit de garder le silence lorsqu'ils craignent de s'accuser en faisant certaines déclarations.

f) *Rythme des réunions*

La commission d'enquête décide de se réunir, en principe, le lundi et le vendredi des semaines réservées à la Chambre. Des réunions supplémentaires peuvent être tenues si cela s'avère nécessaire.

Chaque réunion publique sera précédée d'une courte réunion à huis clos, afin de se mettre d'accord sur l'ordre des travaux.

1.3. **Méthode de travail**

A l'entame de ses travaux, la commission d'enquête décida, d'entendre dans un premier temps plusieurs experts ayant des connaissances théoriques ou pratiques en matière d'achats militaires. Elle souhaitait, en effet, se faire une idée précise du processus de

waarop in die dossiers een beslissing wordt genomen, van de behoeftenstelling tot de ondertekening van het contract.

Na die hoorzittingen besliste de commissie om bij wijze van steekproef volgende vier dossiers te onderzoeken :

— Obussen 155 mm (contract SAA 562257 van 1 april 1985);

— 4 x 4 wagens (« Iltis-Bombardier ») (contract SAMA 016605 van 6 februari 1985);

— Tientonsvrachtwagens (« Volvo ») (contract SAMA 316605 van 21 april 1986);

— « A-109 AGUSTA »-helikopters (contract SVP 830001 van 21 december 1988).

Daarvoor had zij de Minister van Landsverdediging gevraagd een lijst mee te delen van de dossiers van de legeraankopen die sinds 1 januari 1973 werden verricht en waarbij meer dan 1 miljard frank werd uitgegeven, alsmede een samenvatting van elk van die dossiers. De Minister van Economische Zaken werd eveneens gevraagd gegevens ter beschikking te stellen met betrekking tot de economische compensaties in verband met die aankopen. Aan de Minister van Begroting werd gevraagd om de adviezen van de Inspectie van Financiën over die dossiers mee te delen. Tot slot werd de Eerste Voorzitter van het Rekenhof verzocht inzage te verlenen van de briefwisseling die tussen het Hof en de betrokken departementen over voornoemde dossiers werd gevoerd.

Na een eerste afzonderlijk onderzoek van de vier voornoemde dossiers besliste de Onderzoekscommissie voor elk dossier specifieke hoorzittingen te houden. Ze vroeg evenwel voor bepaalde dossiers na te gaan welke beperkingen ze bij haar onderzoek in acht moest nemen, gelet op de lopende gerechtelijke procedures en op andere werkzaamheden in de Kamer met betrekking tot diezelfde dossiers.

Aangezien er voor een Bijzondere Commissie van de Kamer een procedure aan de gang was (artikel 103 van de Grondwet) en mede met het oog op de vervolledigiing van de te onderzoeken dossiers, schortte de commissie haar werkzaamheden zes weken op, namelijk van 6 januari tot 15 februari 1994.

In de tussentijd had de Commissievoorzitter aan de Kamervoorzitter gevraagd bij de gerechtelijke overheid stappen te ondernemen zodat zij haar werkzaamheden rond twee dossiers waarin een gerechtelijk onderzoek liep, zou kunnen voortzetten :

— « A-109 AGUSTA »-helikopters;

— Obussen 155 mm.

De Conferentie van Voorzitters besliste :

— dat de administratieve dossiers betreffende de dossiers « Agusta A-109-helikopters » en « Obussen 155 mm » bij de Ministeries van Landsverdediging en Economische Zaken zouden worden opgevraagd;

prise de décision dans de tels dossiers, depuis la détermination du besoin jusqu'à la signature du contrat.

Après ces auditions, la commission choisit d'entamer, par échantillonnage, l'examen des quatre dossiers suivants :

— Obus 155 mm (contrat SAA 562257 du 1er avril 1985);

— Véhicules 4 x 4 (« Iltis-Bombardier ») (contrat SANA 016605 du 6 février 1985);

— Camions 10 tonnes (« Volvo ») (contrat SAMA 316605 du 21 avril 1986);

— Hélicoptères « A-109 Agusta » (contrat SVP 830001 du 21 décembre 1988).

Auparavant, elle avait demandé au ministre de la Défense nationale de fournir une liste des dossiers des achats militaires effectués depuis le 1er janvier 1973 et dépassant le milliard de francs, ainsi qu'un résumé de chacun d'entre eux. Le ministre des Affaires économiques fut également sollicité en vue de l'obtention des données relatives aux compensations économiques entourant ces marchés. Quant au ministre du Budget, il lui fut demandé de fournir les avis de l'Inspection des Finances relatifs à ces mêmes dossiers. Enfin, le premier président de la Cour des Comptes eut à fournir la correspondance entre la Cour et les départements concernés au sujet desdits dossiers.

Après un premier examen individuel des quatre dossiers précités, la commission d'enquête décida de procéder à des auditions spécifiques pour chacun de ces dossiers. Elle demanda toutefois d'examiner, pour certains d'entre eux, les limites de son action par rapport à des procédures judiciaires en cours et par rapport à d'autres travaux menés au sein de la Chambre et relatifs à ces mêmes dossiers.

Toutefois, en fonction d'une procédure en cours devant une commission spéciale de la Chambre (article 103 de la Constitution) et également afin de compléter les dossiers à l'examen, la commission a suspendu ses activités pendant six semaines (à savoir du 6 janvier au 15 février 1994).

Entretemps, le Président avait demandé au président de la Chambre d'entreprendre des démarches auprès des autorités judiciaires afin de pouvoir poursuivre ses activités autour des deux dossiers en cours d'examen judiciaire :

— Hélicoptères A-109 « AGUSTA »;

— Obus « 155 mm ».

La conférence des présidents décida :

— que les dossiers administratifs relatifs aux dossiers « hélicoptères Agusta A-109 » et « Obus 155 mm » seraient réclamés aux ministères de la Défense nationale et des Affaires économiques;

— dat, wanneer voornoemde Ministeries bepaalde administratieve stukken niet meer in hun bezit zouden hebben, aan de Rechterlijke Macht zou worden gevraagd die stukken mee te delen;

— dat de Onderzoekscommissie als getuigen geen personen kon horen die in het kader van die zaken ook door het Gerecht werden gehoord of die in vermelde zaken betrokken waren.

De Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie te Luik en de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Luik kregen het verzoek de administratieve stukken die door de betrokken Ministeries aan de rechterlijke macht waren overgezonden, ter beschikking te stellen.

Gelet op de moeilijkheden bij het onderzoek van die dossiers besliste de Onderzoekscommissie om in bijkomende orde nog twee dossiers te behandelen :

— Alpha-Jet (contract SDAV 531389);

— ECM F-16 (eerste fase) (contract SVK 932016).

Vervolgens organiseerde de Onderzoekscommissie een lange reeks hoorzittingen met getuigen in verband met de dossiers « VOLVO » en « ILTIS-Bombardier ». Zij begaf zich ook verscheidene malen ter plaatse om de kwaliteit en het onderhoud van het betrokken materieel te onderzoeken. De Fracties werden daarna verzocht hun vaststellingen, opmerkingen en conclusies in verband met die dossiers mee te delen.

De commissie onderzocht tevens met gesloten deuren het administratieve gedeelte van de dossiers « AGUSTA A-109 » en « Munitie 155 mm », alsmede de twee bijkomende dossiers.

Op grond van het onderzoek van de verschillende dossiers, verkoos de Onderzoekscommissie zich grondig te beraden over de drie volgende hoofdlijnen :

— de parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake verwerving van defensiematerieel;

— de toekomst van de nijverheidscompensaties;

— eventuele wijzigingen aan wet- en regelgeving, ten einde de lacunes weg te werken die bij het onderzoek van de dossiers aan het licht zouden komen.

Met betrekking tot de eerste hoofdlijn van de werkzaamheden nam de commissie eerst kennis van een vergelijkend onderzoek betreffende de deelneming van Parlementen aan de besluitvorming inzake de aankoop van defensiematerieel.

Op basis van een vragenlijst werd de Fracties verzocht voorstellen te formuleren in verband met de parlementaire controle op de legeraankopen. Na verschillende werkvergaderingen werd een volledige consensus bereikt omtrent de uitwerking van aanbevelingen inzake de participatie van het Parlement aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving.

De Onderzoekscommissie heeft aan het probleem van de nijverheidscompensaties een aantal studiedagen gewijd. Deskundigen hebben er de industriële,

— que si les ministères précités s'étaient dessaisis de certaines pièces administratives d'en demander communication au pouvoir judiciaire;

— que la commission d'enquête ne pourrait pas entendre comme témoins les personnes entendues par la Justice dans le cadre de ces affaires ou impliquées dans ces affaires.

Le procureur général près la Cour de cassation et le procureur général près la cour d'appel de Liège furent donc saisis d'une demande de mise à disposition des documents administratifs transmis au pouvoir judiciaire par les ministères concernés.

Devant les difficultés rencontrées pour examiner ces dossiers, la commission d'enquête décida d'en sélectionner, à titre subsidiaire, deux autres :

— Alpha-Jet (contrat SDAV 531389);

— ECM F-16 (1re phase) (contrat SVK 932016).

Ensuite, elle procéda à l'audition d'une longue série de témoins en rapport avec les dossiers « VOLVO » et « ILTIS-Bombardier ». Elle se rendit également à plusieurs reprises sur le terrrain, afin de s'informer sur la qualité et la tenue du matériel en question. Les groupes politiques furent, dès lors, invités à formuler leurs constatations, remarques et conclusions à propos de ces mêmes dossiers.

La commission examina également à huis clos le volet administratif des dossiers « AGUSTA A-109 » et « Munitions 155 mm », ainsi que les deux autres dossiers complémentaires.

En fonction de l'analyse des différents dossiers, la commission d'enquête opta pour une réflexion en profondeur sur les trois axes suivants :

— la participation du Parlement au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense;

— l'avenir des compensations industrielles;

— les éventuelles modifications de législation et de réglementation, en fonction de lacunes qui seraient apparues lors de l'analyse des dossiers.

En ce qui concerne le premier axe de travail, la commission prit d'abord connaissance d'une étude d'analyse comparative relative à la participation des Parlements au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense.

Sur base d'un questionnaire, les groupes furent ensuite invités à formuler des propositions à propos du contrôle parlementaire à exercer sur les achats militaires. Après plusieurs réunions de travail, un consensus total s'est dégagé sur l'élaboration de recommandations quant à la participation du Parlement à la prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense.

Pour ce qui est des compensations industrielles, la Commission d'enquête organise des journées d'études consacrées à la problématique. Des experts y ont

juridische, militaire en sociaal-economische aspecten van de compensaties belicht. Vervolgens heeft de Onderzoekscommissie daarover de Minister van Justitie en de Adviseur Materieelzaken van de Minister van Landsverdediging gehoord.

Na langdurig overleg heeft een meerderheid van de commissieleden aan de Regering aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de toekomst van de nijverheidscompensaties. De Agalev/Ecolo-Fractie diende haar eigen nota in.

De Onderzoekscommissie heeft haar werkzaamheden besloten met een aantal voorstellen tot wijziging van de wetgeving en van de administratieve procedure, waarbij ze zich vooral heeft laten leiden door de tekortkomingen die ze bij de analyse van de dossiers heeft ontdekt.

Er zullen bijgevolg eveneens aanbevelingen worden geformuleerd met betrekking tot de organisatie en de werking van :

— de Inspectie van Financiën;

— de BDBL (Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw);

— de dienst « Nijverheid en Defensie » van het departement van Economische Zaken;

— SGA (Algemene Aankoopdienst);

— het Rekenhof.

1.4. **Overzicht van de werkzaamheden van de onderzoekscommissie**

21 september 1993 :

— Samenstelling van het Bureau van de Commissie;

— Orde van de werkzaamheden.

4 oktober 1993 :

— Goedkeuring van het Reglement van inwendige orde;

— Orde van de werkzaamheden.

11 oktober 1993 :

— Werkbezoek aan het Archiefdepot van SGA te Lier.

15 oktober 1993 :

— *Getuigenverhören* :

- Majoor Bauters, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie;
- Luitenant-Kolonel Gepts, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie;
- Kolonel Mardaga, Staf Luchtmacht;
- Kapitein-ter-Zee De Cock, Staf Zeemacht;
- Kolonel Devignon, Staf Landmacht.

29 oktober 1993 :

— Werkbezoek aan SGA te Evere.

abordé les aspects industriels, juridiques, militaires et socio-économiques des compensations. La commission a ensuite entendu le ministre de la Justice et le conseiller « Matériel » du ministre de la Défense nationale à ce même propos.

Après de longues délibérations, la commission d'enquête a formulé, à la majorité, des recommandations au gouvernement relatives à l'avenir des compensations industrielles. Une note propre fut introduite par le groupe Ecolo-Agalev.

Enfin, la commission d'enquête conclut ses travaux par une dernière partie consacrée à des propositions de modifications de la législation et de la procédure administrative, qui prennent en compte les lacunes apparues lors de l'analyse des dossiers.

C'est ainsi que des recommandations seront également formulées concernant l'organisation et le fonctionnement de :

— l'Inspection des Finances;

— l'OBEA (Office belge de l'économie et de l'agriculture);

— le Service « Industrie et Défense » du département des Affaires économiques;

— SGA (Service général des achats);

— la Cour des comptes.

1.4. **Aperçu des travaux de la commission d'enquête**

21 septembre 1993 :

— Composition du bureau de la commission;

— Ordre des travaux.

4 octobre 1993 :

— Approbation du Règlement d'ordre intérieur;

— Ordre des travaux.

11 octobre 1993 :

— Visite de travail au dépôt d'archives du SGA à Lierre.

15 octobre 1993 :

— *Auditions de témoins* :

- Major Bauters, Institut royal supérieur de défense;
- Lieutenant-colonel Gepts, Institut royal supérieur de défense;
- Colonel Mardaga, état-major force aérienne;
- Capitain de vaisseau De Cock, état-major force navale;
- Colonel Devignon, état-major force terrestre.

29 octobre 1993 :

— Visite de travail au Service général des achats (SGA) à Evere.

10 november 1993 :
— Werkvergadering.

12 november 1993 :

— Getuigenverhoren : Inspektie van Financiën, Dienst « Nijverheid en Defensie » en de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw :
– De heren De Caesemaeker en Bouchat, Inspecteurs-generaal van Financiën bij het Departement Landsverdediging;
– De heer Jacobs, Chef van de Dienst « Nijverheid en Defensie » van Ministerie van Economische Zaken;
– De heren Delvaux en Crabbe, leidende ambtenaren van de BDBL.

3 december 1993 :

— Getuigenverhoren inzake Algemene Aankoopdienst (SGA) :
– Generaal-Majoor Fournier;
– Kapitein-ter-Zee Ravet;
– Kolonel Van Den Bosch;
– Luitenant-Kolonel De Mesmaeker;
– Kolonel Tonnelier;
– Kolonel Vl. Martens;
– Kolonel Ir. Pattijn.

10 december 1993 :
— Werkvergadering met Raadsheer Van Stapel van het Rekenhof;
— Werkvergadering.

20 december 1993 :
— Werkvergadering.

6 januari 1994 :
— Werkvergadering.

21 februari 1994 :
— Werkvergadering.

28 februari 1994 :

— Getuigenverhoren in verband met het dossier « VOLVO » :
– Generaal-Majoor Barrez (hoofd SGA);
– Majoor Werelds (Aankoopofficier);
– Kolonel Vandamme (SAMA);
– Kolonel Verhaeghe (JSCB);
– Kolonel Meeckx (SGA/SKE);
– Kolonel Neusy (SGA/SKE);
– Kolonel Godechoul (Voorzitter van de evaluatie- en validatiecommissies);
– Luitenant-Generaal Deconinck (GSa);
– Kolonel Lheureux (GSPP);
– De heren Dewachter en Van Der Stichele (Inspectie van Financiën);
– De heer Jacobs (Dienst « Nijverheid en Defensie » van Economische Zaken);

10 novembre 1993 :
— Réunion de travail.

12 novembre 1993 :

— Auditions de témoins : Inspection des Finances, Service « Industrie et Défense » et Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA) :
– MM. De Caesemaeker et Bouchat, inspecteurs généraux des Finances au département de la Défense nationale;
– M. Jacobs, chef du Service « Industrie et Défense » du ministère des Affaires économiques;

– MM. Delvaux et Crabbe, fonctionnaires dirigeants de l'OBEA.

3 décembre 1993 :

— Auditions de témoins : Service général des achats (SGA) :
– Général-major Fournier;
– Capitaine de vaisseau Ravet;
– Colonel Van Den Bosch;
– Lieutenant-colonel De Mesmaeker;
– Colonel Tonnelier;
– Colonel avi. Martens;
– Colonel Pattijn.

10 décembre 1993 :
— Réunion de travail avec le conseiller Van Stapel de la Cour des comptes;
— Réunion de travail.

20 décembre 1993 :
— Réunion de travail.

6 janvier 1994 :
— Réunion de travail.

21 février 1994 :
— Réunion de travail.

28 février 1994 :

— Auditions de témoins relatives au dossier « VOLVO » :
– Général-major Barrez (Chef SGA);
– Major Werelds (officier-acheteur);
– Colonel Vandamme (SAMA);
– Colonel Verhaeghe (JSCB);
– Colonel Meeckx (SGA/SKE);
– Colonel Neusy (SGA/SKE);
– Colonel Godechoul (président de la commission d'évaluation et de la commission de validation);
– Lieutenant-général Deconinck (GSa);
– Colonel Lheureux (GSPP);
– MM. Dewachter et Van Der Stichele (Inspection des Finances);
– M. Jacobs (Service « Industrie et Défense » des Affaires économiques);

– De heren Crabbe en De Paepe (BDBL);

— *Werkvergadering.*

7 maart 1994 :
— Werkvergadering.

14 maart 1994 :

— *Getuigenverhoren in verband met het dossier « VOLVO » :*
– Kolonel Colles (GSPP);
– Majoor Baekelandt (secretaris van de evaluatiecommissie);
– Korporaal-Chefs Jorion en Debruel (chauffeurs);
– De heer September (firma MAN);
– De heren de Lariviere en Malmros (firma VOLVO);

— *Getuigenverhoren in verband met het dossier « ILTIS-Bombardier » :*
– Kolonel Vandewalle (SGA);
– Kolonel Bastien (SGA);
– Generaal-Majoor Barrez (SGA);
– Korporaals Robin en Tijtgat (chauffeurs);
– Mevrouw Rahier (Rekenhof);
– De heren De Caesemaeker en De Wachter (Inspectie van Financiën);

21 maart 1994 :

— *Getuigenverhoren in verband met het dossier « VOLVO » en met het dossier « Iltis-Bombardier » :*

– De heer Maystadt, Minister van Begroting (Iltis-Bombardier) en van Economische Zaken (VOLVO);
– De heer Verhofstadt, Minister van Begroting (VOLVO);
– De heer de Donnéa, Minister van Landsverdediging (VOLVO);
– Kolonel Van Damme (SAMA) (Iltis-Bombardier);
– De heren De Paepe en Crabbe (BDBL) (Iltis-Bombardier);
– De heer Eyskens, Minister van Economische Zaken (Iltis-Bombardier);
– De heer De Smet, Kabinetschef van de Minister van Landsverdediging (Iltis-Bombardier);
– De heer Vreven, Minister van Landsverdediging (Iltis-Bombardier);

— *Werkvergadering.*

28 maart 1994 :

— *Getuigenverhoren in verband met het dossier « Iltis-Bombardier » :*
– De heer Gol, Minister van Justitie (Iltis-Bombardier);
– MM. Crabbe et De Paepe (OBEA);

— *Réunion de travail.*

7 mars 1994 :
— Réunion de travail.

14 mars 1994 :

— *Auditions de témoins relatives au dossier « VOLVO » :*
– Colonel Colles (GSPP);
– Major Baekelandt (secrétaire de la commission d'évaluation);
– Corporal-Chefs Jorion et Debruel (chauffeurs);

– M. September (firme MAN);
– MM. de Lariviere et Malmros (firme VOLVO);

— *Auditions de témoins relatives au dossier « ILTIS-Bombardier » :*
– Colonel Vandewalle (SGA);
– Colonel Bastien (SGA);
– Général-major Barrez (SGA);
– Corporaux Robin et Tijtgat (chauffeurs);
– Mme Rahier (Cour des comptes);
– MM. De Caesemaeker et De Wachter (Inspection des Finances);

21 mars 1994 :

— *Auditions de témoins relatives aux dossiers « VOLVO » et « Iltis-Bombardier » :*

– M. Maystadt, ministre du Budget (Iltis-Bombardier) et des Affaires économiques (VOLVO);

– M. Verhofstadt, ministre du Budget (VOLVO);

– M. de Donnéa, ministre de la Défense nationale (VOLVO);
– Colonel Van Damme (SAMA) (Iltis-Bombardier);
– MM. De Paepe et Crabbe (OBEA) (Iltis-Bombardier);
– M. Eyskens, ministre des Affaires économiques (Iltis-Bombardier);
– M. De Smet, chef de cabinet du ministre de la Défense nationale (Iltis-Bombardier);
– M. Vreven, ministre de la Défense nationale (Iltis-Bombardier);

— *Réunion de travail.*

28 mars 1994 :

— *Auditions de témoins relatives au dossier « Iltis-Bombardier » :*
– M. Gol, ministre de la Justice (Iltis-Bombardier);

– De heer Martens, Eerste Minister (Iltis-Bombardier);
– De heer Maldague, Voorzitter van de COC (Iltis-Bombardier);
– De heren Schoofs en Jenné (firma Van Hool).

— *Werkvergadering.*

— *Werkbezoeken* :
– Hoofdkwartier Paracommando te Everberg (Iltis-Bombardier);
– Logistiek Centrum nr 1 + 72e Bataljon Transport te Peutie (VOLVO).

30 maart 1994 :

— *Werkbezoeken :*
– Arsenaal Ans (Iltis-Bombardier);
– Arsenaal Haasdonk (VOLVO).

22 april 1994 :
— Werkvergadering.

2 mei 1994 :

— *Seminarie « Nijverheidscompensaties » :*

1) Industriële aspecten :
- Belgian Defence Industries Group;
- FLAG;
- BDBL.

2) Juridische aspecten :
- Professor D'Hooghe (KUL);
- Diensten van de Eerste Minister (de heren Dardenne en Van Hemelrijk);
- European Defence Industries Group (EDIG);
- Europese Commissie, DG III (De heren Spachis en Liszt).

4 mei 1994 :

— *Seminarie* (vervolg) :

3) Militaire aspecten :
- Kabinet Minister van Landsverdediging;
- SGA;
- NAVO : de heer Godfurnon;
- WEU : Majoor Laurent (WEAG).

4) Socio-economische aspecten :
- Centrale Raad voor Bedrijfsleven;
- Professor Guillaume (ULB);
- Professor Sleuwaegen (KUL).

— *Werkvergadering.*

9 mei 1994 :

— *Seminarie* (vervolg) :

– M. Martens, premier ministre (Iltis-Bombardier);
– M. Maldague, président de la COC (Iltis-Bombardier);
– MM. Schoofs et Jenné (firme Van Hool).

— *Réunion de travail.*

— *Visites de travail :*
– au Quartier général para-commando à Everberg (Iltis-Bombardier);
– au Centre logistique no 1 + 72e bataillon-transport à Peutie (VOLVO).

30 mars 1994 :

— *Visites de travail :*
– Arsenal d'Ans (Iltis-Bombardier);
– Arsenal de Haasdonk (VOLVO).

22 avril 1994 :
— Réunion de travail.

2 mai 1994 :

— *Séminaire « Compensations économiques » :*

1) Aspects industriels :
- Belgian Defence Industries Group;
- FLAG;
- OBEA.

2) Aspects juridiques :
- Professeur D'Hooghe (KUL);
- Services du premier ministre (MM. Dardenne et Van Hemelrijk);
- European Defence Industries Group (EDIG);
- Commission européenne, DG III (MM. Spachis et Liszt).

4 mai 1994 :

— *Séminaire* (suite) :

3) Aspects militaires :
- Cabinet ministre de la Défense nationale;
- SGA;
- OTAN : M. Godfurnon;
- UEO : major Laurent (WEAG).

4) Aspects socio-économiques :
- Conseil central de l'économie;
- Professeur Guillaume (ULB);
- Professeur Sleuwaegen (KUL).

— *Réunion de travail.*

9 mai 1994 :

— *Séminaire* (suite) :

- Professor De Backere (Vlerick School — RUG);
- De heer De Vestel (GRIP).

— *Werkvergadering.*

24 mei 1994 :
— Werkvergadering « Parlementaire controle ».

31 mei 1994 :
— Werkvergadering « Parlementaire controle ».

7 juni 1994 :
— Hoorzitting met Minister Wathelet over de problematiek van de nijverheidscompensaties;
— Werkvergadering « Parlementaire controle ».

20 juni 1994 :
— Werkvergadering « Parlementaire controle ».

20 september 1994 :
— Werkvergadering « Parlementaire controle ».

28 september 1994 :
— Werkvergadering « Nijverheidscompensaties ».

17 oktober 1994 :
— Werkvergadering « Nijverheidscompensaties ».

20 oktober 1994 :
— Werkvergadering « Nijverheidscompensaties ».

28 oktober 1994 :
— Werkvergadering « Nijverheidscompensaties ».

21 november 1994 :
— Werkvergadering « Nijverheidscompensaties ».

Aantal en uren vergaderingen

— *Openbaar*
Aantal : 12.
Duur : 36 u 50.

— *Met gesloten deuren*
Aantal : 33.
Duur : 56 u 47.

- Professeur De Backere (école Vlerick — RUG)
- M. De Vestel (GRIP).

— *Réunion de travail.*

24 mai 1994 :
— Réunion de travail « contrôle parlementaire ».

31 mai 1994 :
— Réunion de travail « contrôle parlementaire ».

7 juin 1994 :
— Audition du ministre Wathelet sur la problématique des compensations industrielles;
— Réunion de travail « contrôle parlementaire ».

20 juin 1994 :
— Réunion de travail « contrôle parlementaire ».

20 septembre 1994 :
— Réunion de travail « contrôle parlementaire ».

28 septembre 1994 :
— Réunion de travail « compensations industrielles ».

17 octobre 1994 :
— Réunion de travail « compensations industrielles ».

20 octobre 1994 :
— Réunion de travail « compensations industrielles ».

28 octobre 1994 :
— Réunion de travail « compensations industrielles ».

21 novembre 1994 :
— Réunion de travail « compensations industrielles ».

Nombre et heures de réunion

— *Publiques*
Nombre : 12.
Durée : 36 h 50.

— *A huis clos*
Nombre : 33.
Durée : 56 u 47.

DEEL II

DE PROCEDURE INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN TEN BATE VAN LANDSVERDEDIGING

2.1 Algemene situering van de problematiek :

De wet- en regelgeving inzake de overheidsopdrachten

Aankopen van nieuw militair materieel, programma's voor wederuitrusting, functionering of infrastructuur in opdracht van het Ministerie van Landsverdediging..., al deze operaties behoren administratief-typologisch tot het domein van wat men als « *overheidsopdrachten* » aanduidt.

Naar Belgisch recht zijn op het ogenblik dat dit verslag werd goedgekeurd (1) volgende *wettelijke en regelgevende bepalingen* (2) op alle Overheidsopdrachten van toepassing :

— De wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

— Het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

— Het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten.

— Het koninklijk besluit van 13 december 1977 betreffende het overdragen van bevoegdheid inzake overheidsopdrachten.

— Het ministerieel besluit 64617*bis* van 1 oktober 1991 betreffende de overdracht van bevoegdheid.

— Andere wettelijke en contractuele beschikkingen : permanente orders van SGA en uitvoeringsonderrichtingen.

— Het koninklijk besluit van 8 december 1988 betreffende de mededinging inzake overheidsopdrachten van leveringen in het raam van de Europese Gemeenschappen.

— Het koninklijk besluit van 20 december 1988 betreffende de mededinging inzake bepaalde overheidsopdrachten van leveringen op niveau van de landen ondertekenaars van de GATT-overeenkomst inzake overheidsopdrachten.

— Richtlijn 92/50/EEG van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor aanneming van diensten.

Als gevolg van de recente EG-wet- en regelgeving inzake de Overheidsopdrachten, heeft de Belgische wetgever in functie van de transpositie van deze communautaire normen in intern Belgisch Recht op

(1) Dit wil zeggen per 30 januari 1995.

(2) Betreffende de overheidsopdrachten inzake leveringen, verlenen van diensten zijn enkele Belgische normen de omzetting van EG-richtlijnen terzake.

PARTIE II

LA PROCEDURE DES MARCHES PUBLICS POUR LE COMPTE DE LA DEFENSE NATIONALE

2.1. Exposé du problème :

Législation et réglementation en matière de marchés publics

Les achats de matériel militaire neuf et les programmes de rééquipements, de fonctionnement ou d'infrastructure mis en oeuvre pour le compte du ministère de la Défense nationale relèvent, du point de vue administratif, du domaine que l'on qualifie de « *marchés publics* ».

Au moment de l'approbation du présent rapport (1), *les dispositions légales et réglementaires suivantes* (2) s'appliquaient à tous les marchés publics :

— Loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, fournitures et services.

— Arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux mêmes marchés publics.

— Arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges en matière de travaux, fournitures et services.

— Arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif aux délégations de pouvoir en matière de marchés publics.

— Arrêté ministériel 64617*bis* du 1er octobre 1991 relatif aux délégations de pouvoir.

— Autres dispositions réglementaires ou contractuelles : ordres permanents SGA et directives d'exécution.

— Arrêté royal du 8 décembre 1988 relatif à la mise en concurrence au niveau communautaire pour certains marchés publics de fournitures.

— Arrêté royal du 20 décembre 1988 relatif à la mise en concurrence de certains marchés publics de fournitures au niveau de pays signataires de l'accord du GATT.

— Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

Par suite de la récente entrée en vigueur de la législation et de la réglementation européenne en matière de marchés publics, le législateur belge a adopté le *24 décembre 1993*, en fonction de la trans-

(1) C'est-à-dire le 30 janvier 1995.

(2) En ce qui concerne les marchés publics de fourniture et de prestations de service, certaines normes belges sont la transposition de directives européennes en la matière.

24 december 1993 een nieuwe *wet betreffende de overheidsopdrachten* goedgekeurd, ter vervanging van de wet van 1976.

Deze wet had normaliter op 1 januari 1995 van kracht moeten worden, doch het koninklijk besluit dat de datum van inwerkingtreding moet vastleggen, werd nog niet afgekondigd. Ook dienen sommige uitvoeringsbesluiten, zoals bijvoorbeeld het in deze context erg belangrijke Ontwerp-k.b. ter uitvoering van artikel 3, § 3 van de nieuwe wet van 1993, dat tegelijkertijd met de wet zelf van kracht dient nog te worden gepubliceerd.

In dit verslag kon natuurlijk niet dieper op de problematiek der overheidsopdrachten in het algemeen worden ingegaan.

De gangbare procedures bij overheidsopdrachten toegepast zijn :

— de Algemene Offerte-Aanvraag (AOA)
— de Beperkte Offerte-Aanvraag (BOA)
— de Onderhandse Opdracht (OO)
— de Openbare Aanbesteding (OA)

Tenslotte dient volledigheidshalve te worden vermeld dat naast de voornoemde, wettelijke en regelgevende bepalingen voor de overheidsopdrachten in het algemeen, er voor *de overheidsopdrachten ten bate van het Departement Landsverdediging, ook specifieke, lagere normen* gelden zoals :

1. De *Permanente Administratieve Nota van SGA; de Richtlijnen SDCB* en de *Permanente orders inzake SGA*;
2. Het Ministerieel Besluit 64617*bis* van 1 oktober 1991 betreffende *de overdracht van bevoegdheid*;
3. Diverse *uitvoeringsonderrichtingen.*

position de ces normes communautaires dans le droit interne belge une nouvelle *loi concernant les marchés publics*, qui remplace la loi de 1976.

Cette loi aurait normalement dû entrer en vigueur le 1er janvier 1995, mais l'arrêté royal qui doit fixer la date d'entrée en vigueur n'a pas encore été pris. En outre, certains arrêtés d'exécution, tels que par exemple, le très important projet d'arrêté royal d'exécution de l'article 3, § 3, de la nouvelle loi de 1993, qui doit entrer en vigueur en même temps que la loi, doivent encore être publiés.

Il est clair qu'une analyse plus fouillée de la problématique générale des marchés publics sortait du cadre du présent rapport.

Les procédures courantes dans le cadre des marchés publics sont :

— l'appel d'offres général (AOG)
— l'appel d'offres restreint (AOR)
— le marché de gré à gré (MGG)
— l'adjudication publique (AP)

Enfin, il convient d'ajouter, pour être complet, qu'en dehors des dispositions légales et réglementaires qui régissent les marchés publics en général, il existe *également des normes spécifiques, plus strictes* pour *les marchés publics passés par le département de la Défense nationale* :

1. La *note administrative permanente du SGA, les directives SDCB* et les *ordres permanents concernant le SGA*;
2. L'arrêté ministériel 64617*bis* du 1er octobre 1991 relatif au *transfert de compétence*;
3. Diverses *directives d'exécution.*

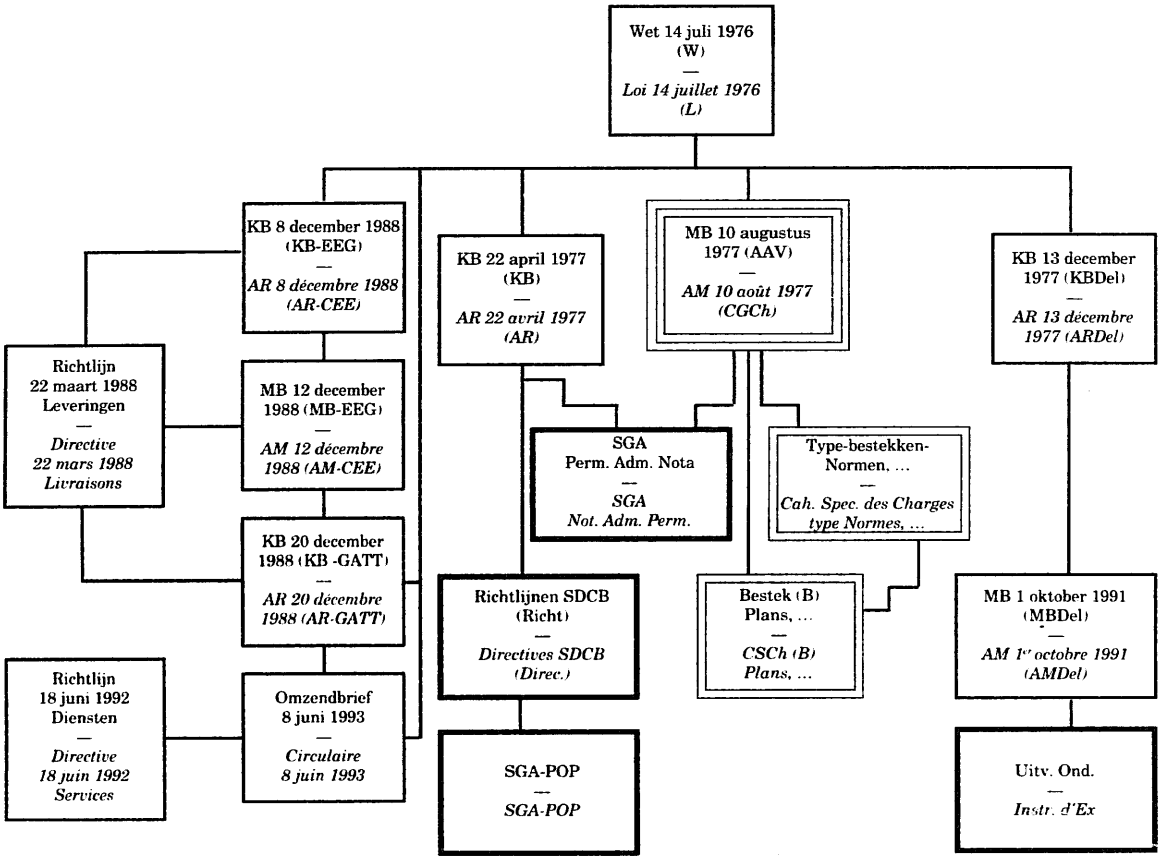
ZIE ONDERSTAANDE TABEL

Structuur van de wettelijke, reglementaire en contractuele beschikkingen inzake overheidsopdrachten EG Belgisch Federaal niveau

VOIR TABLEAU CI-DESSOUS

Structure des dispositions légales, réglementaires et contractuelles en matière de marchés publics CE

Niveau fédéral belge



Opm. : Sinds 1 januari 1993 staan de EEG-richtlijnen *boven de* wet van 14 juli 1976.

——— Wettelijke beschikkingen

▬▬ Reglementaire beschikkingen

═══ Contractuele beschikkingen

Rem. : Depuis le 1er janvier 1993 les directives CEE *priment* la loi du 14 juillet 1976.

——— Dispositions légales

▬▬ Dispositions réglementaires

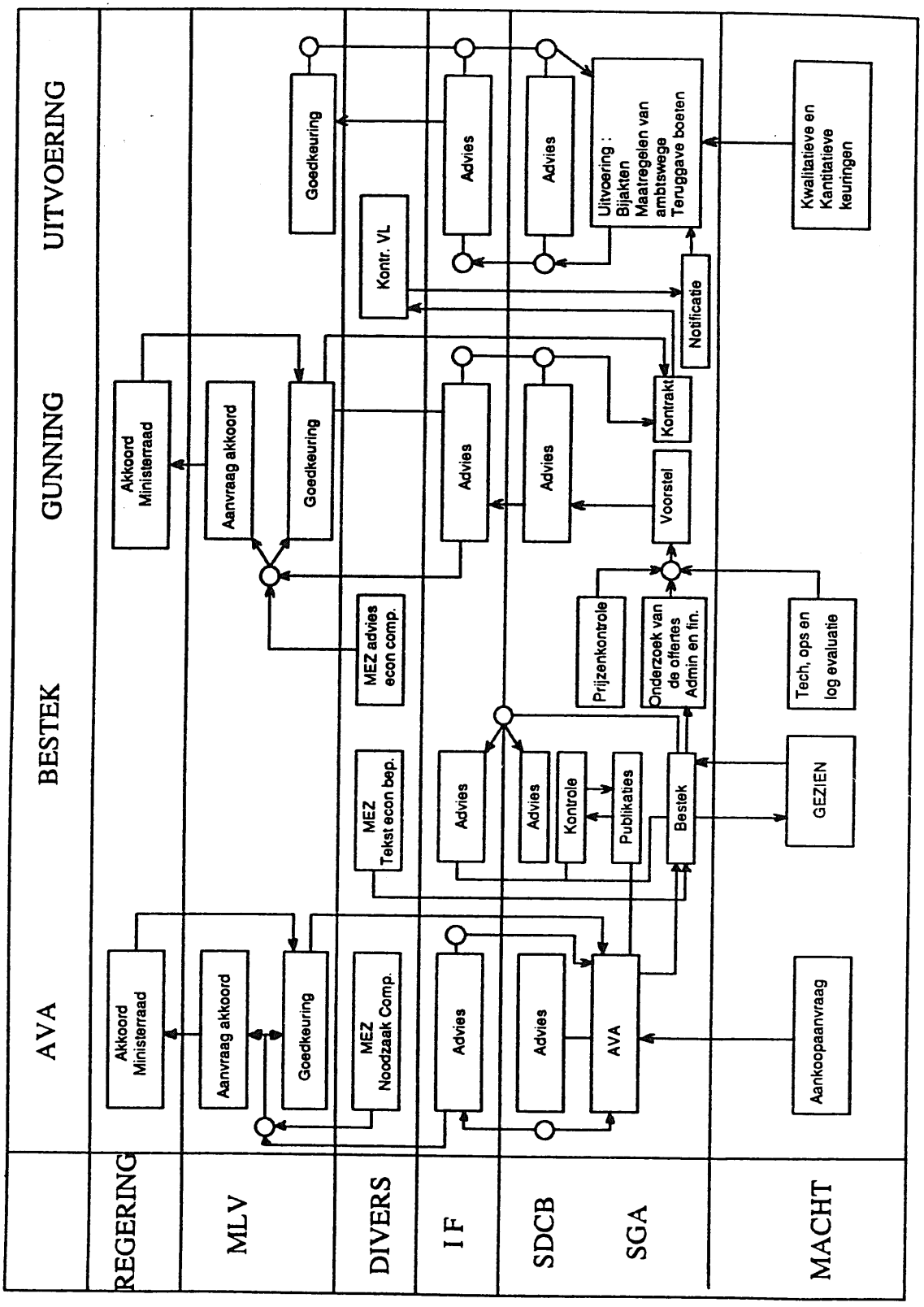
═══ Dispositions contractuelles

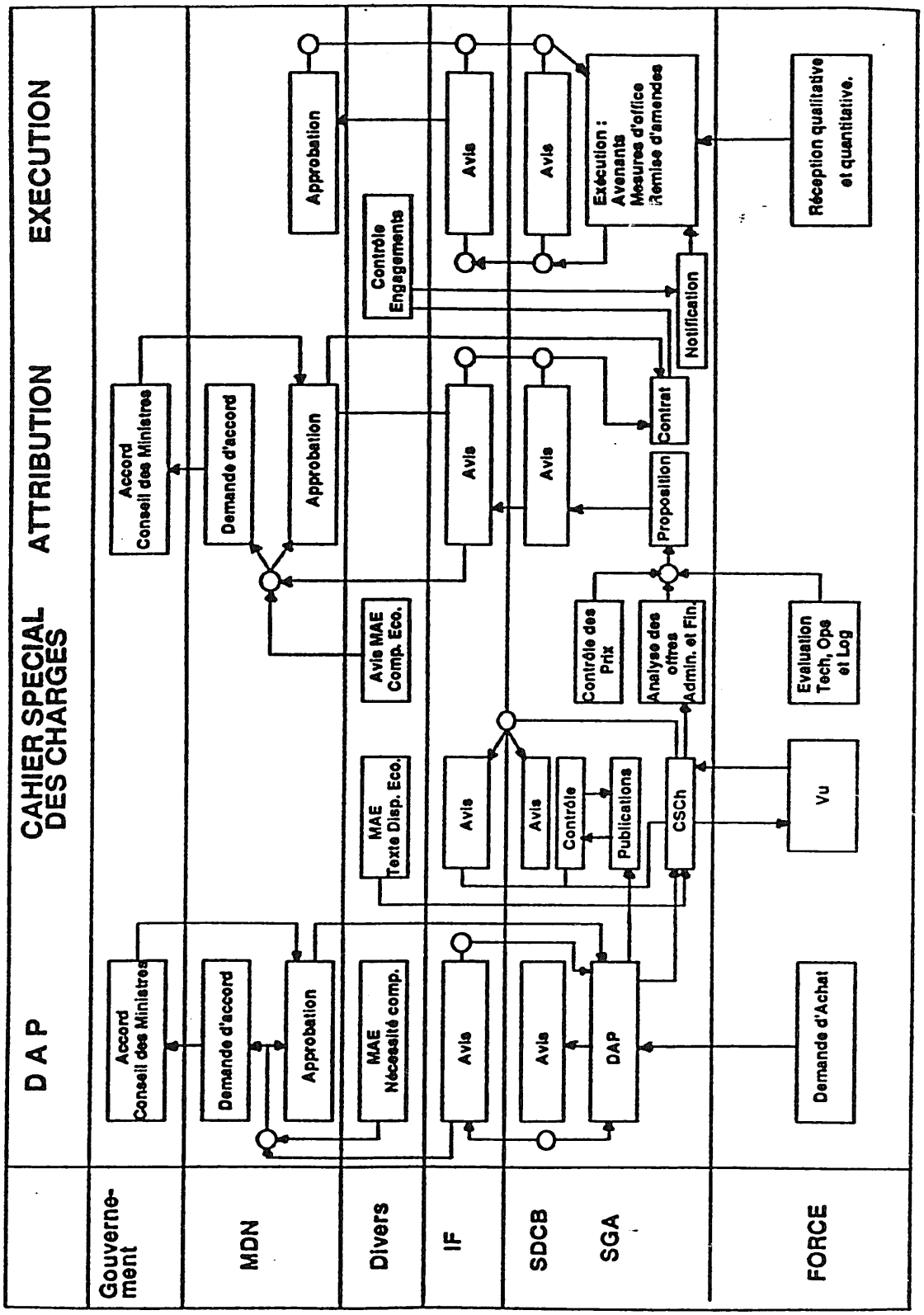
2.2. **De procedure inzake overheidsopdrachten voor het departement Landsverdediging : beschrijving van het gebruikelijke routeschema bij het aankopen van legermaterieel in België**

Om zich een algemeen beeld te vormen van het gebruikelijke routeschema zoals dat procedurieel bij overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging gevolgd wordt, verwijzen wij de lezer eerst en vooral naar onderstaand schema.

2.2. **La procédure en matière de marchés publics au département de la Défense nationale : description de la procédure suivie habituellement pour l'achat de matériel militaire en Belgique**

Nous invitons le lecteur désireux de se faire une idée générale de la procédure suivie habituellement pour la conclusion de marchés publics au profit du ministère de la Défense nationale à se reporter au schéma ci-dessous.


AVA
BESTEK
GUNNING
UITVOERING
REGERING
MLV
DIVERS
I F
SDCB
SGA
MACHT
Akkoord Ministerraad
Aanvraag akkoord
Goedkeuring
MEZ Noodzaak Comp.
Advies
Advies
AVA
Aankoopaanvraag
Akkoord Ministerraad
Aanvraag akkoord
Goedkeuring
MEZ advies econ comp.
MEZ Tekst econ bep.
Advies
Advies
Kontrole
Publikaties
Bestek
GEZIEN
Goedkeuring
Kontr. VL
Advies
Advies
Uitvoering : Bijakten Maatregelen van ambtswege Teruggave boeten
Kwalitatieve en Kantitatieve keuringen
Notificatie
Kontrakt
Voorstel
Prijzenkontrole
Onderzoek van de offertes Admin en fin.
Tech, ops en log evaluatie


D A P
CAHIER SPECIAL DES CHARGES
ATTRIBUTION
EXECUTION
Gouverne-ment
MDN
Divers
IF
SDCB
SGA
FORCE
Accord Conseil des Ministres
Demande d'accord
Approbation
MAE Nécessité comp.
Avis
DAP
Demande d'Achat
Accord Conseil des Ministres
Demande d'accord
Approbation
Avis MAE Comp. Eco.
MAE Texte Disp. Eco.
Avis
Avis
Contrôle
Publications
CSCh
Vu
Approbation
Contrôle Engagements
Avis
Avis
Exécution : Avenants Mesures d'office Remise d'amendes
Réception qualitative et quantitative.
Notification
Contrat
Proposition
Contrôle des Prix
Analyse des offres Admin. et Fin.
Evaluation Tech, Ops et Log

In grote lijnen komt de aankoopprocedure neer op het volgende :

— Wanneer zich binnen één van de Machten een aankoopbehoefte doet gevoelen, wordt door de Staf van de betrokken Macht — na consultatie met de Generale Staf en na de zogenaamde « Programmatie » — een « Materieelaanvraag » (1) opgesteld. Via de Generale Staf wordt de Aankoopaanvraag naar de Algemene Aankoopdienst van het Leger (SGA) doorgespeeld die een voorstel tot aankoop formuleert in de vorm van een « Aanvraag Voorafgaandelijk Akkoord » (AVA). Deze AVA wordt aan de Minister of de Ministerraad (2) ter goedkeuring overgezonden, na voorafgaandelijk advies van de interne (SDCB) en externe (Inspectie van Financiën) (3) controle-instanties en na onderzoek door de bevoegde diensten van het Ministerie van Economische Zaken naar de noordzaak van het opnemen van een economische clausule (4).

— Na de goedkeuring van de AVA, keert het dossier voor verdere behandeling naar SGA terug. Een eerste belangrijke stap behelst het opstellen van het Bestek en het publiceren van de oproepen tot inschrijving. Na ontvangst van de offertes, wordt overgegaan tot de evaluatie ervan. Er is een financieel-administratief onderzoek door de door SGA aangewezen Aankoop-officier en een militair-technische evaluatie door een Technische Evaluatiecommissie (Machten en Generale Staf). Tegelijkertijd wordt door de Dienst « Nijverheid en Defensie » van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd van de voorstellen tot economische beschikking.

Aan het einde van zijn evaluatie stelt SGA een gunningsverslag op, waarbij de weerhouden offertes worden gerangschikt en waarbij een gunningsvoorstel wordt geformuleerd. Het gunningsverslag doorloopt dan de diverse hiërarchische kanalen en wordt tenslotte met het advies van de Inspecteur van Financiën aan de Minister of de Ministerraad ter gunning overgelegd eventueel samen met het voorstel van de Minister van Economische Zaken met betrekking tot de in te lossen economische beschikkingen (cf. nijverheidscompensaties) (5).

— Na de definitieve gunning en de ondertekening van het contract door de bevoegde ordonnateurs keert het dossier ter uitvoering naar SGA terug. Kwalitatieve en kwantitatieve controle evenals de voorlopige en definitieve oplevering vergezellen de uitvoering.

(1) Deze « Aankoopaanvraag » wordt in het administratief jargon vaak als « DMat » (naar het Franse *Demande de matériel*) aangeduid.

(2) Zie hierover afdeling 3.1. met voetnota.

(3) Voor de terzake ingebouwde financiële drempels, zie onder punt 2.3.1.1.

(4) Het weze opgemerkt dat in bepaalde periodes ook het COC (2.4.3.) en het MCESC op dit punt van de procedure een niet onbelangrijke rol hebben gespeeld.

(5) Zie hierover het uitvoerig beschrijvend gedeelte inzake SGA onder punt 2.3.2.

La procédure d'achat se présente sommairement comme suit :

— Lorsqu'un besoin de matériel se fait sentir au sein de l'une des composantes des Forces armées, l'état-major de la force concernée établit une « demande de matériel », (1) après avoir consulté l'Etat-major général et la « Programmation ». La demande de matériel est transmise, par le truchement de l'Etat-major général, au service général des achats de l'armée (SGA), qui formule une proposition d'acquisition sous la forme d'une « demande d'avis préalable » (DAP). Cette DAP est soumise à l'approbation du Conseil des ministres (2), après avis préalable des instances de contrôle internes (SDCB) et externes (Inspection des Finances) (3) et examen par les services compétents du ministère des Affaires économiques de la nécessité de prévoir une clause économique (4).

— Après l'approbation de la DAP, le dossier retourne au SGA pour suite à donner. Une première phase importante comprend l'établissement du cahier des charges et la publication des appels d'offres. L'officier chargé des achats désigné par le SGA examine les aspects financiers et administratifs des offres, une commission d'évaluation technique (forces et état-major) les évalue sous l'angle de la technique militaire. Simultanément, le service « Industrie et Défense » du ministère des Affaires économiques procède à l'examen des propositions de disposition économique.

Au terme de son évaluation, le SGA rédige un rapport d'attribution dans lequel figurent un classement des offres retenues ainsi qu'une proposition d'achat. Ce rapport suit les diverses voies hiérarchiques et est finalement soumis pour passation au ministre ou au Conseil des ministres, accompagné de l'avis de l'inspecteur des Finances et, éventuellement d'une proposition du ministre des Affaires économiques concernant les dispositions économiques à insérer (cf. compensations industrielles) (5).

— Après l'attribution définitive du marché et la signature du contrat par les ordonnateurs compétents, le dossier retourne au SGA pour exécution. L'exécution s'accompagne d'un contrôle qualitatif et quantitatif ainsi que de la réception provisoire et définitive.

(1) En jargon administratif, cette demande de matériel est souvent désignée par l'abréviation « DMat ».

(2) Cf. à ce sujet, section 3.1., de même que la note en bas de page.

(3) En ce qui concerne les seuils financiers prévus en la matière, cf. le point 2.3.1.1.

(4) A noter qu'à certaines périodes, la COC (2.4.3.) et le CMCES ont également joué un rôle non négligeable à ce stade de la procédure.

(5) Voir à cet égard la description détaillée des activités du SGA sous la rubrique 2.3.2.

2.3. De « niet-economische actoren »

2.3.1. *Operationele behoeftenstelling (De Krijgsmachtdelen en de Generale Staf)*

2.3.1.1. Beschrijvend gedeelte

1. *Definitie van het concept « Materieelbehoefte »*

De materieelbehoeften van de Krijgsmacht vinden hun oorsprong in de uit te voeren taken (operationeel niveau) (1). Deze kaderen binnen tactische concepten en uiteindelijk in een militaire strategie, bepaald op hoog nationaal of internationaal niveau.

Vaak ontstaan nieuwe behoeften als gevolg van de verbintenissen van België ten opzichte van NAVO (2) en/of Europese militaire samenwerkingsverbanden.

(1) Dat wil zeggen, als het gevolg van het streven naar het blijvend bevredigend uitvoeren van bestaande taken (A) of gegenereerd door het ontstaan van nieuwe taken (B).

— Onder A wordt voornamelijk de *modernisering en upgrading of updating* van het materieel verstaan. Actuele voorbeelden hiervan zijn :

- de zogenaamde « consolidatie » van de fregatten van de Zeemacht;
- de *midlife-updating (MLU)* van de F-16's van de Luchtmacht;
- de modernisering van de veldartillerie van de Landmacht.

— Als voorbeelden van B kunnen worden beschouwd :

- de (potentiële) verwerving van een sealift-capaciteit in het kader van een verbetering van de strategische mobiliteit;
- de (eventuele) beschikking over een in-flight refuelling-capaciteit voor de Luchtmacht;
- de mogelijke aanschaf van nieuwe MBT's na 2000.

(2) Op *NAVO-vlak* werd vanaf 1980 het zogenaamde PAPS-systeem (« *Periodic Armaments Planning System* ») ingevoerd. Op deze wijze zou men binnen de NAVO aan langetermijnplanning in materieelverwerving doen door al van in een vroeg stadium, toekomstige materieelbehoeften te kunnen identificeren.

De behoefte aan een nieuw wapensysteem wordt binnen NAVO/PAPS formeel uitgedrukt in een « *mission need document* » onder de verantwoordelijkheid van dat Militair Comité van de NAVO, na studie door de permanente « *planning evaluation cel* ». Deze informatie wordt vervolgens doorgespeeld aan de CNAD, de *Conference of National Armements Directors*, het forum voor NAVO-materieelsamenwerking.

Deze laatste stelt een *Outline Nato Staff Target* op die aan de NIAG, de « *Nato Industry Advisory Group* », wordt voorgelegd, die de ONST vertaalt naar industriële materieelmogelijkheden. Vervolgens legt de CNAD een « *NST* » of « *NATO Staff Projet* » vast. CNAD probeert hier vervolgens de beste oplossing voor de materieelbehoeften uit te filteren en legt die voor in een *NATO-Staff Requirement Document*. De bekendste behoeftenprogramma's zijn die inzake het « *Conventional Defense Improvement* » programma en betreffende het project « *Emerging Technologies* ». Op *Europees niveau* werd door alle Europese NAVO-partners en Frankrijk de *IEPG* opgericht (vanaf 1975). De IEPG werd concreet-militair pas vanaf midden jaren '80 (1984-1985) belangrijk.

De samenwerking verloopt er hoofdzakelijk via de zogenaamde *CTP*'s of *Cooperative Technology Projects*. De taken van de IEPG werden vanaf de jaren '90 geleidelijk overgenomen door de WEAG, de West European Armaments Group binnen de WEU.

2.3. Les acteurs « non économiques »

2.3.1. *La détermination des besoins opérationnels (les forces armées et l'état-major général)*

2.3.1.1. Aperçu général

1. *Définition du concept « besoin en matériel »*

Les besoins en matériel des forces armées découlent des missions à exécuter (niveau opérationnel) (1). Celles-ci s'inscrivent dans des concepts tactiques et, en fin de compte, dans une stratégie militaire qui est définie à un niveau national élevé ou au niveau international.

Souvent, les obligations de la Belgique à l'égard de l'OTAN (2) et/ou des accords de coopération militaires européennes créent de nouveaux besoins.

(1) C'est-à-dire résultant de la volonté de continuer à exécuter les missions existantes d'une manière satisfaisante (A) ou générées par l'attribution de nouvelles missions (B).

— Le point A vise essentiellement la *modernisation et l'amélioration* du matériel. Citons quelques exemples actuels :

- la « consolidation » des frégates de la force navale;
- le *midlife-updating (MLU)* des F-16 de la force aérienne;
- la modernisation de l'artillerie de campagne de la force terrestre.

— On peut considérer comme des exemples de B :

- l'acquisition (potentielle) d'une capacité de transport maritime dans le cadre d'une amélioration de la mobilité stratégique;
- la mise à disposition (éventuelle) d'une capacité de ravitaillement en vol pour la force aérienne;
- l'acquisition éventuelle de nouveaux chars de combat après l'an 2000.

(2) Au *niveau de l'OTAN*, le système PAPS (« *Periodic Armaments Planning System* ») a été instauré en 1980. On pourrait ainsi, au sein de l'OTAN, réaliser une planification à long terme de l'acquisition de matériel, afin de pouvoir identifier et examiner au plus tôt les besoins futurs en matériel.

Le besoin d'un nouveau système d'armement est exprimé formellement, au sein de l'OTAN/PAPS, dans un « *mission need document* » rédigé sous la responsabilité du Comité militaire de l'OTAN, après une étude réalisée par la « *planning evaluation cell* » permanente. Ces informations sont ensuite transmises à la CNAD, la « *Conference of National Armements Directors* », le forum pour la coopération en matière de matériel OTAN.

Cette dernière établit un *Outline Nato Staff Target*, qui est soumis au NIAG, le « *Nato Industry Advisory Group* », qui traduit l'ONST en fonction des possibilités industrielles en matière de matériel. La CNAD arrête ensuite un « *NST* » ou « *NATO Staff Projet* ». Elle tente alors de rechercher la meilleure solution pour les besoins en matériel et l'expose dans un « *NATO Staff Requirement Document* ». Les programmes les plus connus en matière de besoins sont le *Conventional Defense Improvement program* et le projet *Emerging Technologies*. *Au niveau européen*, tous les partenaires européens de l'OTAN et la France, ont créé *l'IEPG* (dès 1975). Concrètement et sur le plan militaire, l'IEPG n'est devenu important que depuis le milieu des années quatre-vingt (1984-1985).

La coopération passe essentiellement par les « *CTP* » ou « *Cooperative Technology Projects* ». Les missions de l'IEPG ont été reprises progressivement par le West European Armaments Group (WEAG), institué au sein de l'UEO.

Materieelbehoeften worden gedetermineerd door een aantal (vaak interagerende) factoren :

a. *Operationele factoren :*
Door de technologische evolutie van het militair materieel kan de aard van de bedreiging veranderen.

b. *Logistieke factoren :*
Verouderde systemen worden onbetrouwbaar en duur qua logistiek beheer omdat wisselstukken schaars worden.

c. *Technologische factoren :*
Technologische veranderingen in een systeem.

d. *Budgettaire factoren :*
Vermindering van middelen noopt vaak tot het uitdenken van nieuwe gebruiksconcepten, waardoor nieuwe behoeften ontstaan.

e. *Imperatieven voortspruitend uit internationale verbintenissen (bijvoorbeeld ten aanzien van NAVO, WEU, VN, ...)*

f. *Militair-conceptuele factoren.*

2. *Proceduriële fazering van de behoeftenstelling*

Als voorbeeld nemen wij hier de procedure zoals die binnen de Staf van de Luchtmacht gevolgd wordt. In de Staven kent men *mutatis mutandis* en met enige variatie dezelfde groep van taken.

1. Initiële studie van de behoeften
De initiële studie van de behoeften gebeurt binnen de Staf LuM in de studie-afdelingen van Secties belast met conceptuele taken, operaties, logistiek, techniek, veiligheid, enz. (1)

Alle behoeften worden gecentraliseerd bij de Sectie Plannen en Programma's. Ze moeten passen in de algemene concepten die door de Luchtmacht aanvaard zijn. Teneinde de behoefte nauwkeurig te kunnen bepalen, wordt de nodige informatie ingewonnen via gespecialiseerde vakliteratuur, deelname aan multinationale vergaderingen en een militaire prospectie (2).

(1) Binnen de Staf LuM ligt vooral de Sectie Operaties aan de basis van de uitdrukking van de behoeften voor uitvoering van de tactische concepten.

(2) Wat is het doel van de militaire prospectie ?
- zich een idee te vormen van de gewenste configuratie van het beoogde materieel,
- een benaderde budgettaire programmatie te doen,
- een evaluatie te maken van de implicaties op organisatie, personeel, logistiek enz.

Les besoins matériels sont déterminés par un certain nombre de facteurs (qui interagissent souvent les uns avec les autres) :

a. *Facteurs opérationnels :*
La nature de la menace peut se modifier par suite de l'évolution technologique du matériel militaire.

b. *Facteurs logistiques :*
Les systèmes obsolètes deviennent peu fiables et coûteux du point de vue de la gestion logistique en raison de la raréfaction des pièces de rechange.

c. *Facteurs technologiques :*
Modifications technologiques dans un système.

d. *Facteurs budgétaires :*
La réduction des moyens oblige fréquemment à imaginer de nouveaux concepts d'utilisation, ce qui crée de nouveaux besoins.

e. *Impératifs découlant d'engagements internationaux (par exemple à l'égard de l'OTAN, de l'UEO, des Nations unies, etc.)*

f. *Facteurs militaro-conceptuels.*

2. *Les phases de la procédure de détermination des besoins*

Nous prendrons comme exemple la procédure appliquée par l'état-major de la force aérienne. Cette procédure est d'ailleurs identique, à quelques nuances près, dans tous les états-majors.

1. Etude initiale des besoins
L'étude initiale des besoins est réalisée au sein de l'état-major de la force aérienne par les départements d'études des sections chargées des missions de conception, des opérations, de la logistique, de la technique, de la sécurité, etc. (1)
Tous les besoins sont centralisés à la section Plans et Programmes. Ils doivent s'inscrire dans les concepts admis par la force aérienne. Afin de pouvoir déterminer les besoins avec précision, les informations nécessaires sont collectées grâce à la consultation de la littérature spécialisée, à la participation à des réunions multinationales et à la prospection militaire (2).

(1) Au sein de l'état-major de la force aérienne, c'est essentiellement la section Opérations qui est chargée de définir les besoins en vue de l'exécution des concepts tactiques.

(2) Quel est le but de la prospection militaire ?
- se faire une idée de la configuration souhaitée du matériel visé,
- réaliser une programmation budgétaire approximative,
- évaluer les implications au niveau de l'organisation, du personnel, de la logistique, etc.

2. Programmatie

De behoeften die uitgedrukt worden, zullen door de sectie Plannen en Programma's geanalyseerd worden op hun opportuniteit (coherentie met tactisch concept) en financiële haalbaarheid. Aldus wordt een prioriteitenlijst van de verschillende behoeften opgesteld en voorgelegd ter goedkeuring van de Stafchef van de Luchtmacht. De Chef van de Generale Staf beoordeelt de prioriteit van de voorgestelde programma's van de verschillende krijgsmachtdelen. In functie van de beschikbare middelen worden de weerhouden programma's op een kalender geplaatst (PMT : Plan op Middellange Termijn) en ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister.

3. Het initiëren van de Aankoopprocedure

Zodra de behoefte formeel erkend is door de opname ervan in een investeringsplan, zal de Macht de aankoopprocedure lanceren. Dit gebeurt bij wijze van een standaarddocument, de DMat of materieelaanvraag :

Materieelaanvraag (DMat)

Dit is het eigenlijke document waardoor de Staf van de Luchtmacht de Algemene Aankoopdienst (SGA) gelast een aankoopprocedure te beginnen (1).

Inhoud van de Materieel Aanvraag (DMat)

a) Het voorwerp

b) De hoeveelheden

c) Kwalitatieve uitdrukking van de behoefte : deze zal in detail alle vereisten omschrijven waaraan het produkt moet voldoen. Dit is een belangrijk onderdeel, dat de basis vormt voor de specificaties die de Aankoopdienst in het lastenboek zal opnemen

d) Technisch-logistieke en operationele rechtvaardiging

e) Kredieten (2)

f) Toewijzingscriteria : De aanvrager kan bepaalde criteria aanwijzen die, naar zijn inzicht, essentieel zullen zijn bij de latere keuze van het beste aanbod

g) Evaluatievoorwaarden

h) Diversen (3).

Goedkeuring van de Materieel Aanvraag

a) Zuiver technisch op budgettair en administratief vlak : Leidende Budgettaire Overheid van de Macht;

(1) Met dit document wordt de nodige informatie aan de Aankoopdienst verstrekt om een bestek op te stellen en wordt bevestigd dat er voldoende kredieten voorhanden zijn.

(2) De kredieten zijn deze voorzien op het Plan Middellange Termijn (PMT). Voor gesplitste kredieten geeft men zowel een vastleggings- als betalingskalender

(3) Eventuele kwaliteitsvereisten (homologaties) waaraan de bieder en/of het produkt moeten voldoen, eventuele controles te voorzien tijdens de uitvoering, leveringsplaats, termijnen, verpakking, codificatie-instructies, piloot-autoriteit (of -personen).

2. Programmation

Les besoins exprimés sont analysés par la section Plans et Programmes sur la base des critères d'opportunité (cohérence avec le concept tactique) et de faisabilité financière. Il est donc établi une liste des besoins classés en fonction de leur degré de priorité et cette liste est soumise à l'approbation du chef d'état-major de la force aérienne. Le chef de l'état-major général évalue le degré de priorité des programmes proposés par les diverses composantes des forces armées. En fonction des moyens disponibles, il est établi un calendrier des programmes retenus (PMT : Plan à moyen terme), calendrier qui est soumis à l'approbation du ministre.

3. Lancement de la procédure d'achat

Dès qu'un besoin est formellement reconnu du fait de son inscription dans un plan d'investissement, la force lance la procédure d'achat par le biais d'un document standard appelé DMat (demande de matériel) :

Demande de matériel (Dmat)

Il s'agit du document par lequel l'état-major de la force aérienne ordonne au Service général des Achats (SGA) d'entamer la procédure d'achat (1).

Contenu de la demande de matériel (Dmat)

a) L'objet

b) Les quantités

c) Description qualitative des besoins : elle détaillera tous les critères auxquels le produit doit répondre. Il s'agit d'un élément important, qui servira de fondement à l'élaboration du cahier des charges par le service des achats

d) Une justification technico-logistique et opérationnelle

e) Les crédits (2)

f) Les critères d'adjudication : le demandeur peut fixer certains critères dont le respect sera essentiel dans le choix final de la meilleure offre

g) Les conditions d'évaluation

h) Divers (3).

Approbation de la demande de matériel

a) Approbation purement technique sur la base d'éléments budgétaires et administratifs : autorité budgétaire de la Force armée;

(1) Ce document fournit au service des Achats les informations nécessaires à la rédaction du cahier des charges et il confirme la disponibilité de crédits suffisants.

(2) Il s'agit des crédits prévus dans le Plan à moyen terme (PMT). Pour les crédits dissociés, on mentionne à la fois le calendrier des engagements et le calendrier des paiements.

(3) Les critères de qualité éventuels (homologations) auxquels l'offreur et/ou le produit doivent satisfaire, les contrôles à prévoir éventuellement au cours de l'exécution du contrat, le lieu de livraison, les délais, le conditionnement, les instructions de codification, l'autorité (ou les personnes) chargées de l'accompagnement.

b) coherentie met de plannen van de Luchtmacht : Hoofd Sectie Plannen en Programma's;

c) algemene goedkeuring : Adjunct Stafchef Plannen, Operaties en Personeel van de Staf van de Luchtmacht.

Tenslotte wordt de « DMat » na de Generale Staf naar SGA overgezonden voor verdere afhandeling.

Belangrijke opmerking

De Staven van de onderscheiden Krijgsmachtdelen spelen ook later in de procedure nog een belangrijke rol, namelijk ter gelegenheid van de technische en operationele evolutie van de offertes. De Technische diensten van de drie Machten zijn hiermede immers belast (« Technische Evaluatie Commissies ») en stellen ingevolge uitvoerige tests een syntheseverslag van die technische evaluatie op dat aan SGA wordt overgezonden voor opname in het gunningsverslag dat door deze laatste dienst wordt opgesteld.

2.3.1.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

De Onderzoekscommissie heeft zich op uitvoerige wijze over de fase van de behoeftenstelling gedocumenteerd en geïnformeerd.

Enkele werkvergaderingen, een publiek getuigenverhoor op 15 oktober 1993 en een werkbezoek aan de Staven van de krijgsmachtdelen op 29 oktober 1993 werden er aan gewijd.

De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de fase « initiële studie » van de behoeften binnen de Staven van de verschillende krijgsmachtdelen op een heterogene en zeer gedifferentieerde wijze plaatsvindt. Men kan dit partieel verklaren door te verwijzen naar de verschillende historische evoluties binnen de betrokken Staven maar toch geeft dit alles aan de buitenstaander en, misschien binnenkort aan de Parlementsleden die de behoeftenstelling moeten onderzoeken, een erg onsamenhangende en chaotische indruk.

Ook het informele en officieuze karakter van de contacten met de defensie-industrie en van de zogenaamde militaire prospectie bevorderen zeker niet de indruk van objectiviteit en transparantie. Het is immers op dit tijdstip van de besluitvorming dat de mogelijkheden tot beïnvloeding zich het meeste kunnen (met de nadruk op « kunnen ») voordoen. Toch is het vermoeden ervan voldoende om hier eens bij stil te staan en na te denken over remedies.

Tevens is het zo dat werd vastgesteld dat behoeften kunnen worden « gegenereerd » in functie van de bevrediging van bepaalde industriële belangen. De onderdelen « kwalitatieve uitdrukking van de behoefte » en « technisch-logistieke en operationele

b) cohérence entre la demande et les programmes de la Force aérienne : chef de la section Plans et Programmes;

c) approbation générale : chef d'état-major adjoint Plans, Opérations et Personnel de l'état-major de la Force aérienne.

Enfin, la « DMat » est envoyée, par l'intermédiaire de l'état-major général, au SGA pour suite voulue.

Remarque importante

Les états-majors des différentes forces jouent encore un rôle important dans un stade ultérieur de la procédure, à savoir l'évaluation technique et opérationnelle des offres. Cette mission incombe en effet, aux services techniques (les commissions d'évaluation technique) des trois forces qui — à l'issue d'essais très complets — établissent un rapport de synthèse à l'intention du SGA qui l'insère dans le rapport d'attribution.

2.3.1.2. Constatations, conclusions et observations

La commission d'enquête s'est abondamment documentée et informée à propos de la phase de détermination des besoins.

Elle a, pour ce faire, organisé diverses réunions de travail, une audition de témoins publique le 15 octobre 1993 et une visite de travail aux états-majors des différentes forces armées le 29 octobre 1993.

La commission d'enquête a constaté que les états-majors des différentes Forces armées procèdent de manière hétérogène et très différente lors de la phase d'« étude initiale » des besoins. On peut, certes, expliquer en partie cette situation par des évolutions historiques différentes au sein des états-majors concernés, mais toujours est-il qu'elle donne à l'observateur extérieur une impression d'incohérence et de grande confusion. Peut-être les membres du Parlement chargés de se pencher sur la question de la détermination des besoins partageront-ils bientôt ce sentiment ?

Le caractère officieux et informel des contacts entretenus avec l'industrie de défense et de la « prospection militaire » laisse également supposer un manque d'objectivité et de transparence. C'est en effet à ce stade du processus décisionnel que les possibilités d'influencer la décision sont les plus larges (nous insistons sur le terme « possibilités »). Quoi qu'il en soit, les présomptions sont suffisamment importantes pour que nous nous penchions sur le problème et envisagions des solutions.

En outre, la commission a constaté que la satisfaction de certains intérêts industriels pouvait « générer » des besoins. Les rubriques « expression qualitative du besoin » et « justification technico-logistique et opérationnelle » de la DMat se prêtent à une inter-

rechtvaardiging » van de DMat zijn nogal rekbare kwalificaties. Dit is *a fortiori* belangrijk omdat de DMat voor SGA als basis dient voor het opstellen van het bestek, zeker voor wat betreft de technische specificaties. Het is gebleken dat deze laatste *kunnen* nog eens (met de nadruk op « kunnen ») worden gemanipuleerd in functie van een bij voorbaat vastliggende keuze. De gegevens in de DMat die wel of niet worden opgenomen leiden immers een eigen administratief leven en determineren feitelijk voor een groot deel mee de verdere afhandeling van de aankoopprocedure (1).

De fase « operationele behoeftenstelling » wordt door de Onderzoekscommissie dan ook beschouwd als het belangrijkste scharniermoment in het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving.

Vanwege het enorme belang van de operationele behoeftenstelling zal de Onderzoekscommissie in haar aanbevelingen inzake de versterking van de parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces betreffende defensiematerieelverwerving, duidelijk vooropstellen dat het Parlement bij de evaluatie van dit scharniermoment in de procedure géén vrede kon nemen met een gewoon advies. Wanneer de DMat via SGA verwerkt is in een AVA en aan de Minister wordt overgezonden en vooraleer die door de Minister/Ministerraad wordt goedgekeurd, vraagt de Onderzoekscommissie dat het Parlement over een lichte vorm van medebeslissingsmacht zou kunnen beschikken, uitgedrukt in een « bindend advies ». Bij deze evaluatie dient het Parlement uitvoerig met de Minister te overleggen en desgevallend de nodige experten of betrokkenen te horen. De bedoeling is uiteraard om operationeel niet te verantwoorden behoeften, niet-noodzakelijke of fictieve behoeften, enz. op voorhand te identificeren en uit het aankoopbeleid van het Departement te lichten.

Vervolgens dringt de Onderzoekscommissie er bij de Minister van Landsverdediging en de Krijgsmacht op aan de procedures in de fase operationele behoeftenstelling te uniformiseren. Dit is belangrijk wil men de doorzichtigheid van de besluitvorming en dus ook de externe controlemogelijkheden bevorderen.

Hierbij aansluitend verzoekt de Onderzoekscommissie de Krijgsmacht en de Minister zeer dringend een gestroomlijnd en degelijk archiefbeleid te willen uitwerken voor de betrokken diensten (2).

(1) Inzake de mogelijkheden tot corruptie van ambtenaren in deze én betreffende de voorstellen tot preventie ervan, zie : 2.3.2.2.

(2) De nadruk dient in deze te liggen op een regeling inzake de objecten van bewaring en de bewaarduur.

prétation assez « élastique ». C'est d'autant plus important que le SGA se base sur la DMat pour établir le cahier des charges et, en tout cas, les spécifications techniques. Il s'est avéré que ces dernières *peuvent* être manipulées lorsque le fournisseur a été choisi d'avance. Les données de la DMat, qui sont ou ne sont pas reprises, suivent leur propre cheminement administratif et déterminent en fait en grande partie la suite de la procédure d'achat (1).

La commission d'enquête considère dès lors que la phase de « détermination des besoins opérationnels » est le moment clé du processus décisionnel d'acquisition de matériel militaire.

Eu égard à l'importance cruciale de la détermination des besoins opérationnels, la commission d'enquête précisera clairement, dans ses recommandations relatives au renforcement de la participation du Parlement au processus décisionnel d'acquisition de matériel militaire, que le Parlement ne peut pas se contenter d'un simple avis à ce moment clé de la procédure. La commission d'enquête demande que lorsqu'une DMat convertie en DAP par le SGA est transmise au ministre, le Parlement dispose d'un certain pouvoir de codécision, exprimé par la voie d'un « avis impératif », avant que la demande de matériel soit approuvée par le ministre/Conseil des ministres. Dans le cadre de cette évaluation, le Parlement doit se concerter longuement avec le ministre et entendre, le cas échéant, certains experts ou intéressés, en vue d'identifier préalablement les besoins non justifiés d'un point de vue opérationnel, non indispensables ou fictifs, etc., afin de les exclure de la politique d'achats du département.

Par ailleurs, la commission d'enquête demande instamment au ministre de la Défense nationale et aux forces armées d'harmoniser les procédures dans la phase de détermination des besoins opérationnels. Cette harmonisation est importante si l'on veut promouvoir la transparence de la prise de décision et, partant, les possibilités de contrôle externe.

Complémentairement, la commission d'enquête invite les forces armées et le ministre à élaborer dans les meilleurs délais une gestion cohérente et efficace des archives pour les services concernés (2).

(1) A propos des possibilités de corruption de fonctionnaires et des propositions de mesures préventives en la matière, voir 2.3.2.2.

(2) Il convient de souligner l'importance d'un règlement concernant l'objet et la durée de la conservation.

2.3.2. *De Algemene Aankoopdienst van het Leger (SGA)*

2.3.2.1. Beschrijvend gedeelte

1. *Bevoegdheden en organisatie van de Algemene Aankoopdienst*

De Algemene Aankoopdienst of SGA (« *Service général des Achats* ») is zoals andere diensten (SGR en SID), een aangehechte dienst van de Generale Staf.

De opdracht van SGA is vastgelegd in artikel 13 van het koninklijk besluit van 19 december 1989 houdende de organisatie van de Generale Staf.

Dit artikel stipuleert dat SGA :

— gelast is met de voorbereiding, de gunning en de uitvoering van de opdrachten inzake leveringen en diensten;

— verantwoordelijk is tegenover JS voor de naleving van de wettelijke en reglementaire voorschriften inzake overheidsopdrachten.

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 13 december 1977 betreffende het overdragen van bevoegdheid inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten, kan de Minister van Landsverdediging deze bevoegdheid overdragen binnen de grenzen bepaald in het koninklijk besluit.

Het ministerieel besluit nr 64617*bis* van 1 oktober 1991 bepaalt deze delegaties ten voordele van de secondaire ordonnateurs.

SGA bestaat uit een Staf die werkt ten voordele van de gehele dienst en 4 aankoopsecties, gespecialiseerd per type materieel. Bijkomend verzekeren twee antennes de aankopen in de USA en Duitsland. Heel recent werd een vijfde « Verkoopsectie » opgericht, belast met de verkoop van overtollig materieel (zie onderstaand organigram).

2.3.2. *Le Service général des achats (SGA)*

2.3.2.1. Aperçu général

1. *Attributions et organisation du Service général des achats*

Le Service général des achats (SGA) constitue, comme d'autres services (SGR et SID), un service rattaché à l'Etat-major général.

La mission est fixée par l'article 13 de l'arrêté royal du 19 décembre 1989 relatif à l'organisation de l'Etat-major général.

Cet article spécifie que SGA est :

— chargé de la préparation, de l'attribution et de l'exécution des marchés relatifs à des fournitures et services;

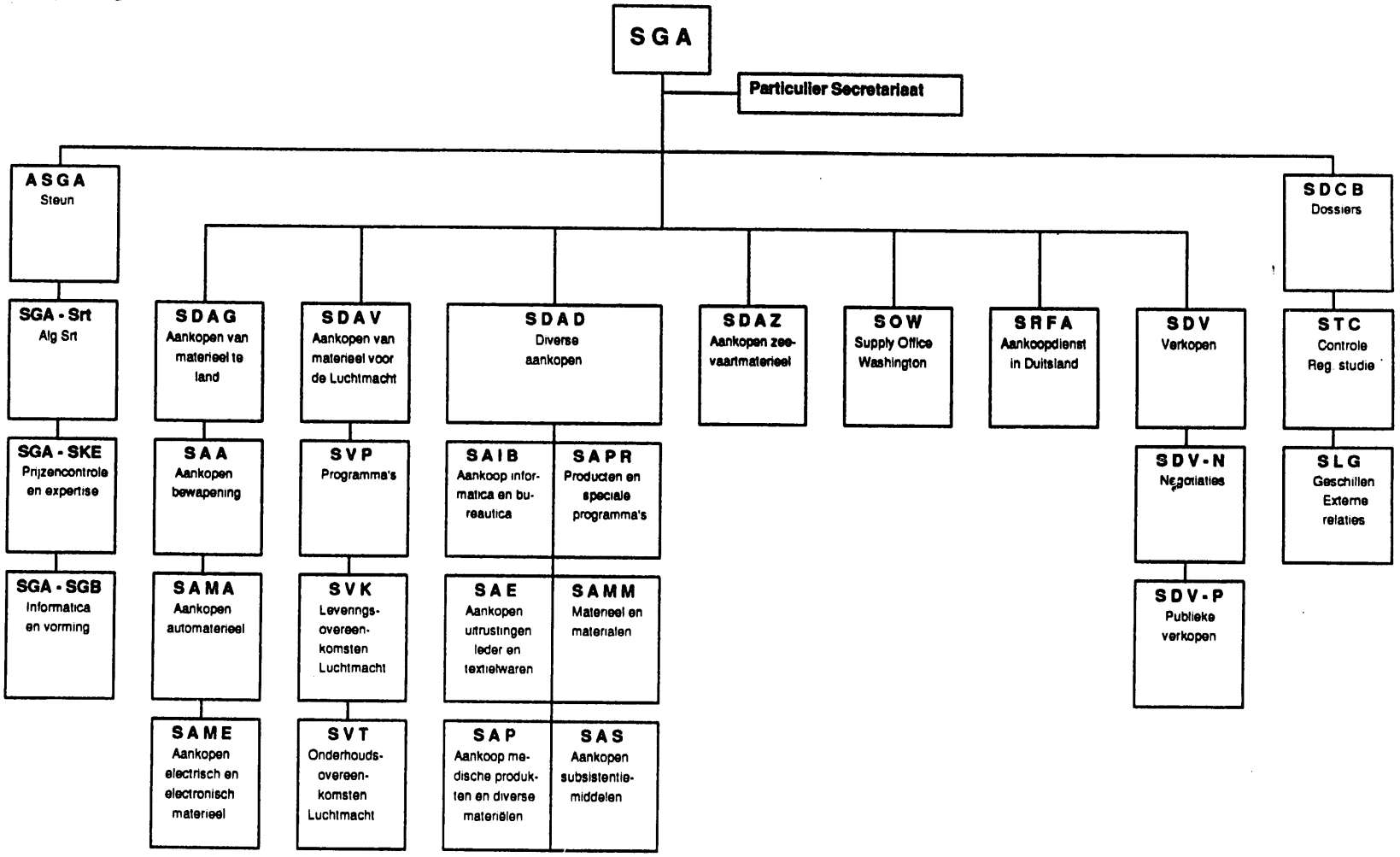
— responsable envers JS du respect des prescriptions légales et réglementaires en matière de marchés publics.

L'arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution de marchés publics autorise le ministre de la Défense nationale à déléguer son pouvoir à un ou des ordonnateurs secondaires, dans les limites fixées dans l'arrêté ministériel.

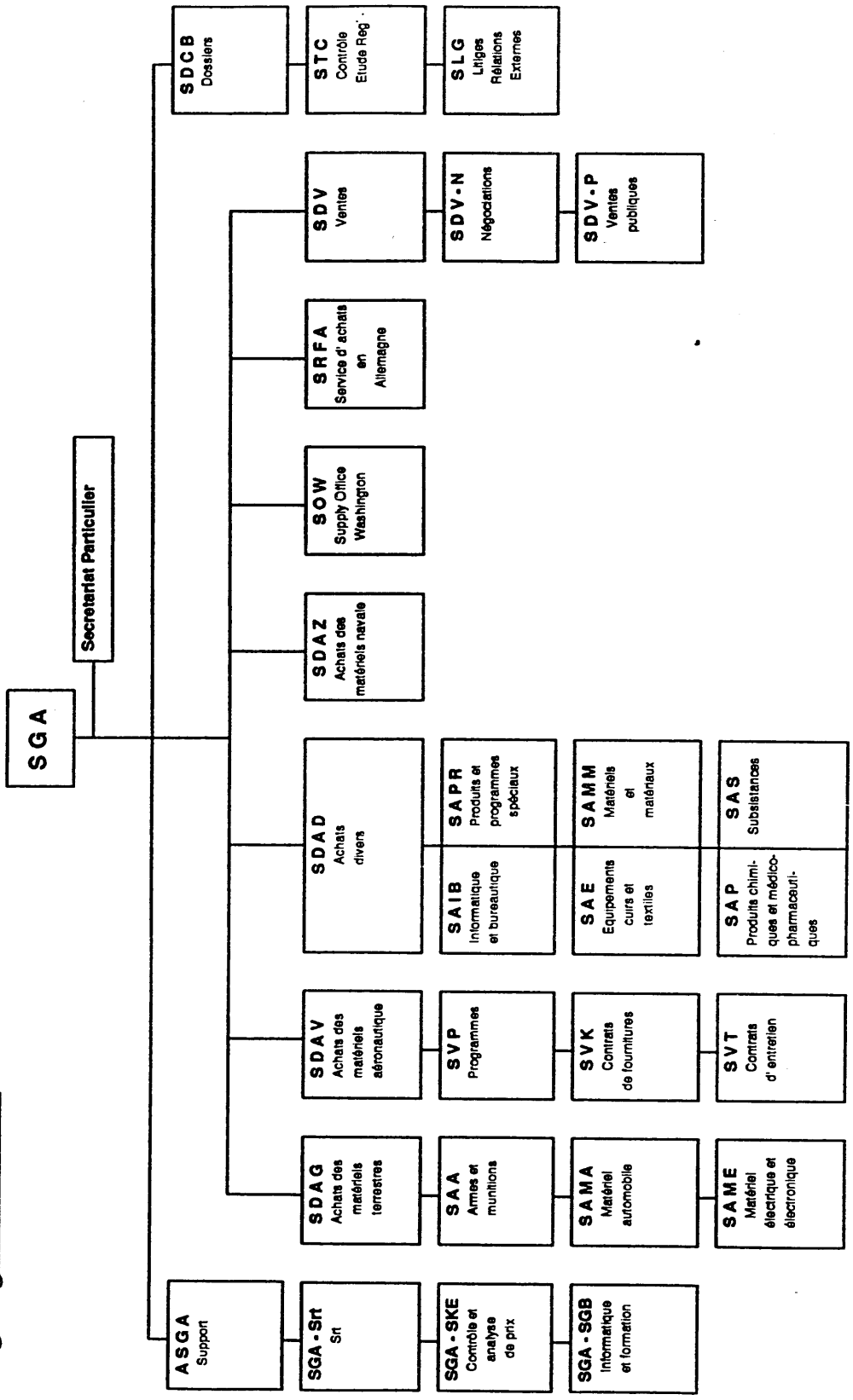
L'arrêté ministériel n° 64617*bis* du 1er octobre 1991 organise ce transfert vers les ordonnateurs secondaires.

SGA est constitué d'un Etat-major travaillant au profit de l'ensemble du service et de 4 sections d'achats, spécialisées chacune par type de matériel. De plus, 2 antennes supplémentaires assurent les achats aux USA et en RFA. Très récemment, une cinquième section « Section ventes » a été créée afin d'assurer la vente du matériel excédentaire (voir : organigramme ci-dessous).

Organigram SGA



Organigramme SGA



Na herstructurering vanaf 1996, zal SGA nog 187 medewerkers tellen waaronder 76 officieren en 72 burgers.

In 1992 heeft SGA ± 1 500 contracten voor een waarde van ± 17 miljard frank afgesloten. Ongeveer 500 van deze 1500 contracten waren reconducties en/of bestellingen van voorwaardelijke schijven op vroeger afgesloten contracten.

De resterende ± 1 000 nieuwe contracten worden volgens procedures opgedeeld in :

— ± 130 openbare aanbestedingen;
— ± 350 offerteaanvragen;
— ± 520 onderhandse opdrachten.

Van deze 1 000 contracten werden er 66, voor een waarde van ± 7 miljard frank, door de heer Minister van Landsverdediging, ondertekend.

2. *Welke zijn de wettelijke, reglementaire en contractuele beschikkingen inzake overheidsopdrachten waarmee SGA geconfronteerd wordt ?*

Belgische wettelijke, reglementaire en contractuele beschikkingen

— De wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.
— Het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.
— Het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten.
— Het koninklijk besluit van 13 december 1977 betreffende het overdragen van bevoegdheid inzake overheidsopdrachten.
— Het ministerieel besluit 64617*bis* van 1 oktober 1991 betreffende de overdracht van bevoegdheid.

Andere wettelijke en contractuele beschikkingen : de Permanente Administratieve Nota van SGA; de Richtlijnen SDCB; de Permanente orders inzake SGA; diverse uitvoeringsonderrichtingen.

« Europese normen »

— Het koninklijk besluit van 8 december 1988 betreffende de mededinging inzake overheidsopdrachten van leveringen in het raam van de Europese Gemeenschappen.
— Het koninklijk besluit van 20 december 1988 betreffende de mededinging inzake bepaalde overheidsopdrachten van leveringen op niveau van de landen ondertekenaars van de GATT-overeenkomst inzake overheidsopdrachten.
— Richtlijn 92/50/EEG van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor aanneming van diensten.

Après restructuration, et ce dès 1996, il ne comportera plus que 187 collaborateurs, dont 76 officiers et 72 civils.

En 1992, SGA a conclu ± 1500 contrats pour une valeur de ± 17 milliards de francs. Environ 500 d'entre eux sont des reconductions et/ou commandes de tranches conditionnelles de marchés antérieurs.

Les 1 000 contrats restants sont de nouveaux contrats, traités suivant les procédures suivantes :

— ± 130 adjudications publiques;
— ± 350 appels d'offres;
— ± 520 marchés de gré à gré.

66 de ces 1 000 contrats, pour une valeur de ± 7 milliards de francs, ont été signés par le ministre de la Défense nationale.

2. *Dispositions légales, réglementaires et contractuelles en matière de marchés publics*

Dispositions légales, réglementaires et contractuelles belges

— Loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, fournitures et services.

— Arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux mêmes marchés publics.

— Arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges en matière de travaux, fournitures et services.
— Arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif aux délégations de pouvoir en matière de marchés publics.
— Arrêté ministériel 64617*bis* du 1er octobre 1991 relatif aux délégations de pouvoir.

Autres dispositions réglementaires ou contractuelles : note administrative permanente du SGA; directives SDCB; ordres permanents SGA; diverses directives d'exécution.

« Normes européennes »

— Arrêté royal du 8 décembre 1988 relatif à la mise en concurrence au niveau communauté pour certains marchés publics de fournitures.

— Arrêté royal du 20 décembre 1988 relatif à la mise en concurrence de certains marchés publics de fournitures au niveau de pays signataires de l'accord du GATT.

— Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

3. *Gunningsprocedure van de overheidsopdrachten voor Landsverdediging : rol van SGA*

3.1. Aanvraag tot voorafgaand akkoord (AVA)

De AVA wordt opgesteld na ontvangst van de aankoop- of materieelaanvraag. De opstelling ervan betekent de interne start van de aankoopprocedure. De vorm en de inhoud van dit document zijn aan geen enkele wettelijke basis onderworpen.

Het doel van dit document is het voorafgaand akkoord van de bevoegde ordonnateur (Minister of SGA) te bekomen in verband met de belangrijkste elementen van de voorgestelde procedure, zoals daar zijn :

1. het voorwerp van de opdracht (1);
2. de budgettaire haalbaarheid (imputatie + bedrag);
3. de rechtvaardiging van de behoefte;
4. de gerechtvaardigde keuze van de gunningsprocedure;
5. de voorgestelde selectie- en gunningscriteria van de opdracht;
6. de vereiste publicaties (2).

Opmerking : In sommige gevallen moet de minister het dossier van aanvraag tot voorafgaand akkoord aan de Ministerraad voorleggen (3).

De AVA wordt via de interne controledienst van SGA aan de Inspectie van Financiën overgemaakt (zo het geraamd bedrag meer dan 1,25 miljoen frank bedraagt). Zij wordt nadien voor beslissing aan de bevoegde ordonnateur overgemaakt.

Het ministerieel besluit 64617*bis* van 1 oktober 1991 heeft de bevoegdheid van SGA in dit stadium beperkt (4).

(1) De behoefte (leveringen en diensten) en het contract (jaarlijks — meerjaarlijks al dan niet met schijven ...) dienen getypeerd te worden.

(2) Met name : Publicatieblad van de EU(c), Bulletijn der Aanbestedingen of, voor het materieel vallend onder toepassing van artikel 223 van het EU-verdrag, in een bijzondere publicatie van de WEAG.

(3) Het koninklijk besluit van 22 april 1977 bepaalt in zijn artikel 51 in welke gevallen instemming van de Ministerraad vereist is, alvorens een procedure voor de gunning aan te vatten. Het is slechts sinds 16 maart 1992 dat de Ministerraad hierbij optreedt. Daarvoor was het MCESC bevoegd. De Minister kan steeds op eigen initiatief een dossier aan de Ministerraad voorleggen. Daarenboven kan de Ministerraad, op het ogenblik dat hij toestemt met de start van de procedure, eisen dat het dossier hem, in het stadium gunning, terug voorgelegd wordt. Na instemming van de Ministerraad wordt door de minister het AVA document ondertekend. De tussenkomst van de Ministerraad voor informaticaopdrachten volgt een bijzondere procedure (bepaald door het artikel 11 van het koninklijk besluit van 26 september 1991 betreffende het informaticabeleid in de overheidsdiensten).

(4) Het principe van de « Overdracht van bevoegdheid » (soms « delegatie » genoemd) is vastgelegd in de wet van 14 juli 1976; de lijst van de materies die niet kunnen worden overgedragen en de budgettaire grenzen van de delegatie worden omschreven in het koninklijk besluit van 13 december 1977. Het ministerieel besluit 64617*bis* bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten ervan.

3. *Procédure de passation des marchés pour la défense nationale : rôle du SGA*

3.1. Demande d'accord préalable (DAP)

La DAP est établie après réception de la demande d'achat ou de matériel. Son élaboration constitue le démarrage interne de la procédure d'achat. Aucune procédure légale ne régit la forme ou le contenu de ce document.

Ce document a pour but d'obtenir l'accord préalable de l'ordonnateur compétent (ministre ou SGA) sur les éléments importants de la procédure d'achat proposée, par exemple :

1. objet du marché (1);
2. faisabilité budgétaire (imputation + montant);
3. justification du besoin;
4. choix justifié de la procédure proposée pour la passation du marché;
5. critères de sélection et d'attribution proposés pour le marché;
6. publicité requise (2).

Remarque : Dans certaines conditions, le ministre doit soumettre le dossier au Conseil des Ministres pour accord préalable (3).

La DAP est transmise via le service de contrôle interne du SGA à l'Inspection des finances (si le montant est supérieur à 1,25 million de francs). Elle est ensuite soumise pour accord à l'ordonnateur compétent.

L'arrêté ministériel 64617*bis* (1er octobre 1991) a limité (4) la délégation du SGA à ce stade de la procédure.

(1) Description du besoin (fournitures et services) — type de contrat : annuel, pluriannuel, pluriannuel à tranches conditionnelles, avec options, etc.

(2) Cette publicité se réalise par l'annonce des marchés dans le journal officiel de l'UE et dans le bulletin des adjudications au niveau national. Pour les matériels couverts par l'article 223 du Traité de Rome, le marché est de plus publié au niveau du WEAG.

(3) L'arrêté royal du 22 avril 1977 précise en son article 51 quand l'accord du Conseil des Ministres est requis préalablement à tout démarrage de la procédure d'attribution. Ce comité a porté différents noms tels que, jusqu'il y a peu, CMCES. Les fonctions du CMCES ont été reprises par le Conseil des Ministres depuis le 16 mars 1992. Le Ministre peut à tout moment soumettre un dossier d'achat au Conseil des Ministres. En outre, le Conseil des Ministres peut exiger, lorsqu'il marque son accord préalable, que le dossier lui soit présenté au stade de l'attribution. Après décision du Conseil des Ministres, la DAP est signée par le ministre de la Défense et la procédure peut débuter. Pour les marchés de l'informatique, l'intervention du Conseil des ministres est régie par une procédure particulière (prévue par l'article 11 de l'arrêté royal du 26 septembre 1991 relatif à la politique d'informatisation dans les services publics).

(4) Le principe de la délégation de pouvoirs, est fixé par la loi du 14 juillet 1976. Les limites et le contenu de la délégation sont déterminés dans l'arrêté royal du 13 décembre 1977. En exécution de cet arrêté royal, le Ministre a signé l'arrêté ministériel 64617*bis* du 1er octobre 1991 qui en détermine les modalités d'application.

3.2. Het bestek (1)

In het bestek dienen 4 soorten « clausules » te worden voorzien :

1. Contractuele en administratieve clausules met betrekking tot het voorwerp van de opdracht, de gebruikte gunningswijze, de gunningscriteria, de evaluatiecriteria, de termijnen, de borgtocht, de waarborg, de kwalitatieve en kwantitatieve keuring, en de prijsherzieningsformule;
2. Contractuele en technische clausules (2);
3. Clausule betreffende de prijzencontrole (3);
4. Economische clausule.

Deze laatste wordt in het bestek ingeschreven op vraag van de Minister van Economische Zaken voor elke onderhandse opdracht boven de 50 miljoen frank die valt onder toepassing van het artikel 223 van het EU-Verdrag.

De gekozen gunningswijze kan de negociatiemogelijkheden met de potentiële leveranciers beperken en aldus de opstelling eisen van bestekken waarvan niet kan worden afgeweken (4).

3.3. De gunning

3.3.1. *De offertes*

De wettelijke en reglementaire beschikkingen (zie koninklijk besluit van 22 april 1977) bepalen zowel de inhoud van als de wijze waarop een offerte dient ingediend. Dezelfde beschikkingen beschrijven hoe de opening der offertes moet gebeuren (in het openbaar voor de Algemene Offerte-aanvraag en de Onderhandse Opdracht, enkel in het bijzijn van de inschrijvers voor de Beperkte Offerte-aanvraag en de Openbare Aanbesteding).

Een offerte bevat meestal een aantal onderscheiden luiken :

— een administratief luik;
— een financieel luik;
— een technisch en logistiek luik;
— desgevallend een economisch luik.

(1) Zie koninklijk besluit van 22 april 1977 en ministerieel besluit van 10 augustus 1977.

(2) Deze clausules behelzen niet alleen de technische specificaties van het aan te schaffen materieel maar ook elementen met een logistiek aspect zoals : technische bijstand, documentatie, vorming, gereedschap, codificatie, onderhoud, steunuitrustingen, ...

(3) Ze is verplicht voor alle onderhandse procedures en kan verplicht gesteld worden voor beperkte procedures (koninklijk besluit 22 april 1977, artikel 7).

(4) Voorbeelden :

— bij een aanbesteding kan niet afgeweken worden van de technische gegevens van het bestek;

— bij een offerteaanvraag, moet het bestek aanduiden welke technische gegevens essentieel en welke niet essentieel zijn. Elke inschrijving die niet aan de essentiële kenmerken beantwoordt wordt niet conform verklaard en verworpen;

— bij de onderhandse procedure mag worden afgeweken van de technische gegevens uit het bestek voor zover de gelijkheid der inschrijvers niet wordt geschonden.

3.2. Le cahier spécial des charges (1)

Il convient de prévoir dans le cahier spécial des charges quatre types de clauses :

1. Clauses contractuelles et adminsitratives : objet du marché, procédure utilisée, critères d'attribution, critères d'évaluation, délais, cautionnement, garantie, réception qualitative et quantitative, formule de révision des prix;
2. Clauses techniques et contractuelles (2);
3. Clause relative au contrôle des prix (3);
4. Clause économique.

Celle-ci est insérée dans le cahier des charges à la demande du ministère des Affaires économiques pour tout marché de gré à gré supérieur à 50 millions de francs et ressortissant à l'article 223 du Traité UE.

La procédure utilisée peut limiter les possibilités de négocier avec les fournisseurs potentiels et exiger la rédaction de cahiers des charges très complets auxquels il ne pourra être dérogé (4).

3.3. L'attribution

3.3.1. *Les soumissions*

Des dispositions légales et réglementaires (arrêté royal du 22 avril 1977) précisent tant le contenu que la façon d'introduire une offre. Les mêmes dispositions précisent comment il est procédé à l'ouverture des offres (publiques pour les appels d'offres généraux et les marchés de gré à gré, uniquement devant les soumissionnaires pour les appels d'offres restreints et les adjudications publiques).

Chaque offre peut comporter des volets séparés :

— administratif;
— financier;
— technique et logistique;
— économique le cas échéant.

(1) Voir arrêté royal du 22 avril 1977 et arrêté ministériel du 10 août 1977.

(2) Elles ne concernent pas uniquement les spécifications du matériel à acquérir mais reprennent également des éléments à caractère logistique tels que : assistance technique, documentation, formation, outillage, codification, maintenance, équipements de support, ...

(3) Elle est obligatoire pour toutes les procédures de gré à gré et peut être imposée aux procédures restreintes (arrêté royal du 22 avril 1977, article 7).

(4) Exemples :

— en cas d'adjudication, il ne peut être dérogé aux données techniques du cahier des charges;

— en appel d'offre, le cahier des charges doit préciser quelles données techniques sont essentielles en non essentielles. Toute soumission qui ne satisfait pas aux caractéristiques essentielles est déclarée comme non conforme et rejetée;

— en gré à gré, il peut être dérogé aux données techniques reprises au cahier des charges pour autant que l'égalité des soumissionnaires soit respectée.

Het onderzoek van de offertes gebeurt, per fase en per luik, onder de verantwoordelijkheid van SGA. Zodra de offertes worden ontvangen, wordt het eventuele economisch luik aan het Ministerie van Economische Zaken overgezonden voor verder gevolg.

1. Het administratief onderzoek bepaalt de conformiteit van de offertes op administratief vlak.

2. Het technisch-operationeel onderzoek wordt toevertrouwd aan een « Technische Evaluatiecommissie » die door de Macht wordt opgericht. Deze Commissie stelt na onderzoek een rangschikking op van de verschillende offertes die aan de Stafchef van de Macht wordt voorgelegd en nadien aan SGA voor verder gevolg wordt overgezonden.

3. Het financieel en contractueel onderzoek gebeurt binnen SGA (1).

De door SGA uitgevoerde prijzencontrole wordt voorgeschreven door het artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 april 1977.

De prijzencontrole is noodzakelijk wanneer de mededinging beperkt is en/of wanneer de prijzen niet vast, niet onherzienbaar of niet forfaitair zijn.

De prijzencontrole wordt *a priori* (vóór de gunning) en/of *a posteriori* uitgevoerd indien de overeenkomst werd afgesloten aan een voorlopige prijs.

De controles worden uitgevoerd op basis van :

— door de firma geleverde informatie;

— een onderzoek ter plaatse en op basis van boekhoudkundige stukken.

De controles laten toe om de samenstellende elementen van de aangeboden prijzen (materieel, lonen, algemene onkosten, winstmarge, ...) te evalueren.

De prijzenherzieningsformules maken eveneens het voorwerp uit van een onderzoek.

De prijzencontrole is wettelijk verplicht :

— voor de onderhandse opdrachten inzake niet courante leveringen > 1 250 000 BFR;

— voor de opdrachten afgesloten aan voorlopige prijzen.

4. Het economisch onderzoek wordt uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken dat zijn verslag opstelt en overzendt aan de Minister van Landsverdediging of de ministerraad. De inhoud van het verslag is bij SGA niet gekend en wordt ook niet, op het niveau SGA, als gunningscriterium gebruikt.

3.3.2. *Het gunningsverslag*

Dit zeer belangrijk document wordt door de aankoopofficier opgesteld. Het geeft het verloop van de procedure en de verschillende gegevens uit de verschillende evaluaties weer.

(1) Worden grondig onderzocht : de prijzenstructuur, de betalingsmodaliteiten (voorschotten, betaling in mindering), de bankwaarborg, de borgtocht, het betalingsplan, de prijsherzieningsformule, de voorgestelde munt.

L'examen des soumissions est effectué par phase et par volet sous la responsabilité de SGA. Dès la rentrée des soumissions et pour autant que ces dernières soient recevables, le volet économique (éventuel) est transmis au ministère des Affaires économiques pour suite voulue.

1. L'examen administratif s'assure de la conformité de l'offre au niveau des données administratives.

2. L'examen technico-opérationnel est confié à une « commission technique d'évaluation » constituée à cet effet au sein de la force. Cette commission établit ensuite un classement des différentes offres qui est soumis au chef d'état-major de la force et transmis à SGA.

3. L'examen financier et contractuel se réalise au sein du SGA (1).

Le contrôle des prix est prescrit par l'article 7 de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

Le contrôle des prix est rendu nécessaire lorsque la concurrence est limitée et/ou lorsque les prix ne sont pas fermes, fixes ou forfaitaires.

Le contrôle des prix peut s'effectuer *a priori* avant attribution et/ou, *a posteriori* si le contrat est conclu à prix provisoire.

Les contrôles sont exécutés sur la base :

— des informations fournies par la firme et

— d'une enquête sur place avec vérification des documents comptables.

Les contrôles permettent de déterminer les éléments constitutifs des prix proposés (matériel, salaire, frais généraux, marge bénéficiaire ...).

Les formules de révision des prix font également l'objet d'un examen.

Il est obligatoire :

— pour les marchés de gré à gré de fournitures non courantes > 1 250 000 FB;

— pour les marchés conclus à prix provisoire.

4. L'examen économique est effectué par le ministère des Affaires économiques qui établira son rapport et le remettra au ministre de la Défense nationale ou au Conseil des ministres. Le contenu de ce rapport n'est pas connu du SGA et n'est pas, au niveau du SGA, pris en compte comme critère d'attribution.

3.3.2. *Le rapport d'attribution*

Ce document administratif important est établi par l'officier acheteur et relate le déroulement de la procédure en exploitant les données contenues dans les différentes évaluations.

(1) Cet examen approfondi porte sur : la structure du prix, les modalités de paiement (avance, acompte et solde); garantie bancaire, cautionnement, plan de paiement, formule de révision de prix, monnaie proposée.

Het wordt steeds aan de interne controle van SGA (1) en de externe controle van IF (2) onderworpen alvorens bij de verantwoordelijke ordonnateur te komen (minister, SGA).

De ordonnateur kan beslissen de opdracht niet te gunnen en deze in sommige gevallen te herbeginnen. De beslissing tot niet-gunning dient steeds gemotiveerd te worden.

Ook in de fase van de gunning bestaat de « overdracht van bevoegdheid ». Onderstaande tabel geeft hiervan een uitstekend overzicht.

Il est toujours soumis au contrôle interne du SGA (1) et au contrôle externe de l'Inspection des finances (2) avant d'arriver chez l'ordonnateur responsable (Ministre, SGA).

Dans certains cas précis, l'ordonnateur peut décider la non-attribution et dans certains cas recommencer la procédure. Cette décision doit toujours être motivée.

La délégation de pouvoirs existe également en phase d'attribution. Le tableau ci-dessous en donne un excellent aperçu.

TABEL 1.1.

Overdracht van bevoegdheid in het stadium gunning

(In miljoenen frank)

Nr	Ordonnateur	Procedure		
		Openbaar of Algemeen	Beperkt	Onderhandeling
1	SGA, JSI	50	25	12
2	Sectiechefs van SGA KDT, KTG	30	15	6
3	Ondersectiechefs van 2 Dir KDR, KDN, KSR	10	5	1.25
4	Dir 4 (BE) PI Div voor speciale behoeften	5	2.5	1.25
5	Gedecentraliseerde ordonnateurs van Tabel 2.0.	1.25	1.25	1.25
6	Gedecentraliseerde ordonnateurs van Tabel 2.1.	-	0.4	0.4
7	Korpscommandant, KL	-	0.1	0.1

8 Opmerking : - Opdrachten toevertrouwd aan de ordonnateurs 7.6.5. of 4 die meer zouden bedragen dan het bedrag dat zij maximaal mogen gunnen worden overgemaakt aan het hogere niveau.

- Overdracht van bevoegdheid door SOW en SRFA zie artikel 7, § 1, a.

(1) Hiermede wordt de gewone hiërarchische controle (ondersectiechef, sectiechef, chef SGA en Minister) en de stafcontrole door SDCB bedoeld.

(2) In het stadium « gunning » dient elk dossier boven 10 000 000 frank (AOA), 5 000 000 frank (BOA) en 1 250 000 frank (OO) ter advies van de Inspectie van Financiën te worden overgelegd.

(1) C'est-à-dire au contrôle hiérarchique ordinaire (sous-chef de section, chef de section, chef SGA et ministre) et au contrôle de l'Etat-major par le SDCB.

(2) Au stade de l'attribution, chaque dossier de plus de 10 000 000 de francs (AOG), 5 000 000 de francs (AOR) et 1 250 000 de francs (MGG) doit être soumis à l'Inspection des Finances.

TABLEAU

Délégation de pouvoir au stade de l'attribution

(En millions de francs)

No	Ordonnateur	Procédure générale ou publique	Procédure restreinte	Procédure négociée
1	SGA, JSI	50	25	12
2	Chefs des Sections du SGA. KDT, KTG	30	15	6
3	Chefs des Sous-Sec. de 2. Dir KDR, KDN, KSR.	10	5	1.25
4	Dir 4 (BE) PL DIV, pour besoins spécifiques à sa mission.	5	2.5	1.25
5	Ordonnateurs décentralisés du tableau 2.0.	1.25	1.25	1.25
6	Ordonnateurs décentralisés du tableau 2.1.	-	0.4	0.4
7	Chefs de Corps, KL	-	0.1	0.1

8 Remarques : - Les marchés confiés aux ordonnateurs 7, 6, 5, 4 qui dépassent les montants maximum autorisés sont transmis, au stade attribution, au niveau supérieur.

- Les délégations pour SOW et SRFA cfr article 7, § 1,a.

3.3.3. *Het contract*

— Het of de voorstellen tot contract vergezellen het gunningsverslag. Het (ze) wordt(en) ondertekend door de bevoegde ordonnateur en betekend aan de firma na het bekomen van het visum van de Controleur der Vastleggingen (1).

— Belangrijke opmerking inzake de uitvoering van het contract :

De uitvoering van een belangrijk contract loopt over meerdere jaren. Tijdens deze periode kunnen wijzigingen worden aangebracht op vraag van de ene of andere partij. De documenten waarin deze wijzigingen of aanvullingen van het contract worden opgenomen, zijn de zogenaamde « Avenanten ».

(1) Deze laatste ziet de beschikbaarheid van de budgettaire middelen na (comptabele vastlegging) alvorens de verzending van het contract toe te laten (juridische vastlegging).

3.3.3. *Le contrat*

— Le ou les projets de contrat accompagnent le rapport d'attribution. Il(s) est (sont) signé(s) par l'ordonnateur responsable et notifié(s) à la firme après obtention du visa du contrôleur des engagements (1).

— Remarque importante concernant l'exécution du contrat :

L'exécution d'un contrat important « vit » plusieurs années, au cours desquelles des changements peuvent être apportés à la demande de l'une ou l'autre des parties. Les documents dans lesquels ces modifications ou ajouts sont repris sont les « avenants ».

(1) Ce dernier vérifie la disponibilité des moyens budgétaires (engagement comptable) avant d'autoriser l'envoi du contrat (engagement juridique).

De modaliteiten voor de ontvankelijkheid van de « avenanten » en voor de uitvoering van deze wijzigingen worden nader omschreven in de algemene aannemingsvoorwaarden (artikel 54 van het koninklijk besluit van 22 juni 1977 en artikel 16 van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977).

De overdracht van bevoegdheid voor de ondertekening van deze wijzigingsclausules is vastgelegd in het ministerieel besluit van overdracht.

De wijzigingsclausules worden bovendien aan de interne en zonodig aan de externe controle voorgelegd.

Zo de aannemer faalt bij de uitvoering van de opdracht, kan SGA de maatregelen van ambtswege toepassen (borgtocht, verbreking, opdracht voor rekening).

Elke factuur die in uitvoering van een contract wordt gesteld, dient, vooraleer ze aan het Rekenhof voor de *a posteriori*-controle wordt overgelegd, door een intern organisme (1), te worden gecontroleerd op haar regelmatigheid en haar werkelijkheid.

2.3.2.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

Aan de evaluatie en doorlichting van de werking van SGA werd door de Onderzoekscommissie zeer veel tijd besteed. Verhoren van de hoogste medewerkers van de dienst vonden plaats op 3 december 1993. Op 11 oktober 1993 werd een werkbezoek gebracht aan de SGA-archieven te Lier en op 29 oktober 1993 bracht de Onderzoekscommissie een uitvoerig werkbezoek aan de verschillende diensten van SGA te Evere; tenslotte werden enkele werkvergaderingen aan de werking van SGA gewijd.

Over het algemeen is de onderzoekscommissie zeer tevreden over de werking van SGA. Op dit ogenblik voert SGA een informatisering van zijn diensten door die uniformisering in de proceduregang duidelijk zal bevorderen. Ook blijkt de interne controle door SDCB bevredigend te functioneren.

Toch blijven heel wat bureaucratische belemmeringen bestaan die de proceduretijd vaak verlengen.

— De Onderzoekscommissie verzoekt derhalve de heer Minister van Landsverdediging en de betrokken dienst zo snel mogelijk voorstellen te willen formuleren om de SGA-procedure te versnellen en de proceduretijd aldus te verkorten.

De Onderzoekscommissie was aangenaam verrast met de zeer ver doorgedreven specialisatie van het SGA-personeel en moedigt betrokkenen aan op dezelfde weg verder te gaan.

(1) De AFBC.

Les modalités de recevabilité et d'exécution de ces avenants sont également précisées par ce cahier général des charges (article 54 de l'arrêté royal du 22 juin 1977 et article 16 de l'arrêté ministériel du 10 août 1977).

La délégation de compétence en matière de signature est précisée par l'arrêté ministériel de délégation.

Les avenants sont de plus soumis à la chaîne de contrôle interne et externe ci cela s'impose.

Dans le cas où un adjudicataire se révèle défaillant avant exécution de ses obligations, le SGA peut appliquer les mesures d'office (cautionnement, résiliation, marché pour compte).

Avant d'être transmise à la Cour des comptes, qui exerce un contrôle *a posteriori*, toute facture établie en exécution d'un contrat doit être soumise à un organisme interne (1), qui en contrôle la régularité et la materialité.

2.3.2.2. Constatations, conclusions et observations

La commission d'enquête a consacré beaucoup de temps à l'évaluation et à l'examen du fonctionnement du SGA. Le 3 décembre 1993, elle a entendu les plus hauts responsables du service. Le 11 octobre 1993, elle a organisé une visite d'étude aux archives du SGA à Lierre et le 29 octobre 1993, elle s'est rendue à Evere, où elle a longuement visité les différents services du SGA. Enfin, quelques réunions de travail ont été consacrées au fonctionnement de ce dernier.

D'une manière générale, la commission d'enquête est très satisfaite du fonctionnement du SGA. Ce service est actuellement en cours d'informatisation, ce qui ne pourra que favoriser l'uniformisation du déroulement de la procédure. Il s'est également avéré que le contrôle interne effectué par le SDCB fonctionnait de manière satisfaisante.

Il subsiste cependant de nombreuses entraves bureaucratiques qui allongent fréquemment la durée de la procédure.

— La commission d'enquête demande dès lors au ministre de la Défense nationale et au service concerné de formuler au plus tôt des propositions en vue d'accélérer le déroulement de la procédure au sein du SGA et d'en réduire ainsi la durée.

La commission d'enquête a été agréablement surprise par le très haut degré de spécialisation du personnel du SGA et encourage les intéressés à poursuivre dans cette voie.

(1) L'AFBC.

— Het is dan ook met grote verbijstering dat de Onderzoekscommissie — via officieuze kanalen overigens — heeft vernomen dat de School voor de Militaire Administrateurs (in het jargon de BAM's genoemd), die zovele uitstekende militaire managers en financieel-budgettaire specialisten heeft afgeleverd, in de nabije toekomst zal worden opgedoekt.

De Onderzoekscommissie kent de motivatie van dit besluit niet maar vraagt de Minister van Landsverdediging op zijn besluit te willen terugkeren en de BAM-school eventueel verder te laten werken maar de opleiding waar mogelijk nog te verbeteren en te optimaliseren. Als dit niet mogelijk mocht blijken dan dient in elk geval een geldig alternatief voor deze opleiding gevonden te worden in de bestaande instellingen voor hoger onderwijs. SGA is overigens niet het enige potentiële slachtoffer van de eventuele afschaffing van deze school maar zou er toch meest door getroffen worden.

Als men de werking van SGA wil verbeteren en stroomlijnen, dan dienen haar diensten bemand te worden met uitstekende en gemotiveerde specialisten/managers.

Het protocolakkoord tussen SGA en de dienst « Industrie en Defensie » van 1986 inzake de procedure betreffende de nijverheidscompensaties wordt door de onderzoekscommissie als illegaal beschouwd.

— De Onderzoekscommissie zal in haar aanbevelingen inzake de nijverheidscompensaties de betrokken Ministers dringend verzoeken dit protocol af te schaffen. Het militaire luik van de overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging dient volledig te worden losgekoppeld van het economische luik. Daarom zal de Onderzoekscommissie voorstellen dat tussen de beide administraties geen enkele vorm van formeel of informeel overleg nog mag plaatsvinden tijdens de procedure.

Tenslotte is uit het onderzoek duidelijk gebleken dat SGA de belangrijkste militaire actor in de besluitvormingsprocedure in de Defensiematerieelverwerving vormt. Het is helaas ook vanuit het standpunt van de kwetsbaarheid van het personeel voor corruptie-praktijken, samen met de medewerkers van de Staven van de Machten die bij de operationele behoeftenstelling betrokken zijn, een uiterste belangwekkende dienst voor de wetgever.

De personeelsleden van beide diensten komen immers door hun positie zeer gemakkelijk in aanmerking voor de klassieke determinanten van corruptie binnen de overheid (1).

Wetenschappers gaan er overigens van uit dat als de competitie in een mondiale vrije markt scherper

(1) D. RUIMSCHOTEL, *Corruptie als combinatie van irreguliere bevoordeling en infaam verraad, Nederlands Juristenblad*, 16 december 1994, afl. 45/46, blz. 1558-1559.

— C'est dès lors avec stupéfaction que la commission d'enquête a appris — de manière d'ailleurs officieuse — que l'école des administrateurs militaires (appelés « BAM » dans le jargon militaire), qui a produit tant de gestionnaires militaires et de spécialistes en matière financière et budgétaire de grande valeur, serait bientôt fermée.

La commission d'enquête ne connaît pas la raison de cette décision, mais demande au ministre de la Défense nationale de rapporter celle-ci et de maintenir éventuellement l'école BAM en activité tout en améliorant et en optimalisant la formation dans toute la mesure du possible. Si cela s'avérait impossible, il faudrait en tout cas trouver une formation de remplacement adéquate dans les établissements d'enseignement supérieur existants. Le SGA n'est d'ailleurs pas la seule victime potentielle de la suppression éventuelle de cette école, mais serait le plus touché par cette suppression.

Si l'on veut améliorer et assouplir le fonctionnement du SGA, il convient de doter ses services de spécialistes/gestionnaires compétents et motivés.

La commission d'enquête considère comme illégal le protocole d'accord conclu en 1986 entre le SGA et le service « Industrie et Défense » concernant la procédure relative aux compensations industrielles.

— Dans ses recommandations en matière de compensations industrielles, la commission invitera les ministres concernés à annuler d'urgence ce protocole. Il convient de dissocier complètement le volet militaire des marchés publics intéressant la Défense nationale de leur volet économique. Aussi la commission d'enquête proposera-t-elle d'interdire toute forme de concertation formelle ou informelle entre ces deux administrations pendant la procédure.

Enfin, il ressort clairement de l'enquête que le SGA est le principal acteur militaire intervenant dans la procédure décisionnelle d'acquisition de matériel de défense. Ce service s'est malheureusement aussi avéré très intéressant pour le législateur d'un autre point de vue, à savoir pour ce qui est de la vulnérabilité du personnel, ainsi d'ailleurs que de celle des collaborateurs des états-majors des forces armées associés à la détermination des besoins opérationnels, aux pratiques corruptrices.

De par leur position, les membres du personnel de ces deux services sont particulièrement exposés aux facteurs corruptogènes classiques existant au sein des organes de l'autorité publique (1).

Les scientifiques considèrent d'ailleurs qu'avec l'intensification de la concurrence sur un marché

(1) D. RUIMSCHOTEL, « *Corruptie als combinatie van irreguliere bevoordeling en infaam verraad* », *Nederlands Juristenblad*, 16 décembre 1994, nos 45/46, pp. 1558-1559.

wordt, corruptie één van de weinige « *competitive edges* » zal vormen boven de concurrent (1).

— De Onderzoekscommissie vindt dan ook dat het de hoogste tijd wordt om ernstig na te denken over de preventie van corruptie, daarbij steeds in gedachten houdend dat de corruptiegevoelige ambtenaar niet wordt afgeschrikt door de strafsanctie. Naast repressie biedt het preventief beperken van corruptogene factoren een mogelijke uitweg. Voor de beide betrokken diensten denken wij voornamelijk aan bepaalde integriteitsbeschermende maatregelen :

1. formulering van en training in duidelijke arbeidsethische regels (3);

2. de reorganisatie van de diensten om horizontale *en* verticale interne controle te bevorderen en door relatief snelle functierotatie.

De Onderzoekscommissie roept de Minister op dergelijke integriteitsbeschermende maatregelen zo snel mogelijk uit te vaardigen in overleg met het Parlement.

(1) *Ibidem*, blz. 1560.

(2) B. J. S. HOETJES, *Het tegengaan van corruptie, Nederlands Juristenblad*, 16 december 1994, afl. 45-46, blz. 1577-1582.

(3) Voornamelijk ten aanzien van de contacten van de ambtenaren met vertegenwoordigers van de particuliere sector; het aanleggen van nominatieve lijsten ter zake en het melden van welke ambtenaren aan bepaalde « Defensie-foren » deelnemen, kunnen een uiterst nuttig uitgangspunt vormen voor dit aspect.

mondial libéralisé, la corruption constituera un des « *competitive edges* » (atouts concurrentiels) permettant de l'emporter sur le concurrent (1).

— La commission d'enquête estime dès lors qu'il est extrêmement urgent de se pencher sérieusement sur le problème de la prévention de la corruption, sans jamais oublier que la sanction ne dissuade pas les agents corruptibles. Outre la répression, l'atténuation préventive des facteurs corruptogènes constitue une solution possible. Pour ce qui est des deux services concernés, nous songeons essentiellement à certaines mesures visant à préserver l'intégrité de leurs membres :

1. établissement de règles précises de déontologie et formation spécifique en vue d'en assurer le respect (3);

2. réorganisation des services afin de promouvoir les contrôles internes horizontaux *et* verticaux, et rotation relativement rapide des fonctions.

La commission d'enquête invite le ministre à élaborer dans les meilleurs délais de telles mesures de sauvegarde de l'intégrité, en concertation avec le Parlement.

(1) *Ibidem*, p. 1560.

(2) B. J. S. HOETJES, « *Het tegengaan van corruptie* », *Nederlands Juristenblad*, 16 décembre 1994, n^os^ 45-46, pp. 1577-1582.

(3) Ces règles régiraient essentiellement les contacts des fonctionnaires avec les représentants du secteur privé. Il pourrait être extrêmement utile à cet égard d'établir des listes nominatives et d'indiquer quels sont les functionnaires qui participent à des « Salons de la Défense ».

2.3.3. *De Inspectie van Financiën bij het ministerie van Landsverdediging*

2.3.3.1. Algemeen beschrijvend gedeelte

1. *Juridische grondslag*

1.1. Algemeen

1. Programmawet van 2 juli 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 8 juli 1981) : artikel 81 voegt in de *wet van 28 juni 1963* op de Rijkscomptabiliteit een *artikel 32*bis in (wettelijk statuut van de Inspectie van Financiën).

2. *Koninklijk besluit van 5 oktober 1961,* (*Belgisch Staatsblad* van 7 oktober 1961) tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole : dit koninklijk besluit wordt geacht de uitvoering te vormen van het wetsartikel 32*bis supra* vernoemd (1).

1.2. In de schoot van Landsverdediging

De tussenkomst van de Inspecteur van Financiën bij het Departement van Landsverdediging wordt geregeld door artikel 3, § 1, van het ministerieel besluit.

Adviesdrempels

2.3.3. *L'Inspection des Finances auprès du ministère de la Défense nationale*

2.3.3.1. Aperçu général

1. *Fondement juridique*

1.1. Généralités

1. Loi-programme du 2 juillet 1981 (*Moniteur belge* du 8 juillet 1981) : l'article 81 insère un *article 32*bis (statut légal de l'Inspection des Finances) dans *la loi du 28 juin 1963* sur la comptabilité de l'Etat.

2. *Arrêté royal du 5 octobre 1961,* (*Moniteur belge* du 7 octobre 1961) portant organisation du contrôle administratif et budgétaire : cet arrêté royal est censé porter exécution de l'article 32*bis* susvisé (1).

1.2. Au sein de la Défense nationale

L'intervention de l'inspecteur des Finances auprès du département de la Défense nationale est régie par l'article 3, § 1er, de l'arrêté ministériel.

Seuils au-delà desquels un avis est requis

Procedure — *Procédure* Stadium. — *Stade*	Algemene procedure — *Procédure générale*	Beperkte procedure — *Procédure restreinte*	Onderhandelingsprocedure — *Procédure négociée*
AVA. — *DAP*	1 250 000	1 250 000	1 250 000
Bestek. — *Cahier des charges*		Op aanvraag. — *Sur demande*	
Gunning. — *Attribution*	10 000 000	5 000 000	1 250 000
Bijakte + maatregel van ambtswege. — *Acte additionnel + mesure d'office*	1 250 000	1 250 000	1 250 000
Teruggave boete. — *Restitution amende*	100 000	100 000	100 000

Bijzondere gevallen

a) Zo bij de gunning het bedrag van de AVA met meer dan 10 % wordt overschreden is de drempel, onafgezien van de procedure, 1 250 000 frank.

Kontrakten te gunnen door SOW moeten niet worden voorgelegd voor zover de raming op de AVA met niet meer dan 25 % wordt overschreden.

b) Alle aankopen van personenwagens dienen voorgelegd.

c) Opdrachten van meer dan 1 250 000 frank waarbij artikel 25, § 3, van het koninklijk besluit van 22 april 1977 wordt toegepast dienen te worden voorgelegd.

Cas particuliers

a) Si, lors de l'attribution, le montant de la DAP est dépassé de plus de 10 %, le seuil est de 1 250 000 francs et ce, indépendamment de la procédure.

Les contrats à attribuer par le SOW ne doivent pas être soumis pour autant que l'estimation figurant dans la DAP n'est pas dépassée de plus de 25 %.

b) Tous les achats de voitures particulières doivent être soumis.

c) Les marchés de plus de 1 250 000 francs auxquels s'applique l'article 25, § 3, de l'arrêté royal du 22 avril 1977 doivent être soumis.

(1) Het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 wordt momenteel herzien met vermoedelijk optrekken van de interventiebedragen.

(1) L'arrêté royal du 5 octobre 1961 fait actuellement l'objet d'une révision à l'occasion de laquelle les montants d'intervention seront probablement relevés.

d) Bestelbons bij Centraal Bureau voor Benodigdheden dienen te worden voorgelegd vanaf 1 250 000 frank.

e) Bestelbons gericht aan een bevoorradings- of herstellingsorganisme opgericht door de NAVO moeten niet worden voorgelegd.

f) Bijakten waarvan de financiële weerslag niet becijferbaar is moeten worden voorgelegd.

g) Voor opdrachtendossiers voor levensmiddelen dient geen dossier in het stadium AVA aan de Inspectie van Financiën voorgelegd.

h) Alle ruilovereenkomsten dienen te worden voorgelegd.

2. *De opdrachten van de Inspectie van Financiën (algemeen)*

1. De opdracht van de Inspecteurs van Financiën in een departement kan in algemene zin omschreven worden als een functie van budgettaire raadgever van de Minister waarbij zij geaccrediteerd zijn en afgevaardigde van de Minister die de Begroting in zijn bevoegdheid heeft : het betreft derhalve een « tegenstrijdige » functie van raadgever en controleur.

2. Het advies moet, naar de materie, gevraagd worden bij alle voorstellen die middellijk of rechtstreeks, een uitgave tot gevolg hebben.

3. Naar de vorm en inhoud moet gezegd dat de teksten aan de Inspecteur een algemeen omschreven voorafgaandelijk advies opleggen dat alle aspecten van de zaak en hun interrelatie onderzoekt (buiten de politieke aspecten), dus niet enkel de wettelijkheid en regelmatigheid zoals gevraagd aan de Controleurs der Vastleggingen en het Rekenhof maar ook de opportuniteit.

4. Het impact van het uitgebracht advies is nogal ingrijpend.

Normaliter zal een dossier, niet gedekt door een advies van de Inspectie van Financiën, tegengehouden worden door de Controleur van de Vastleggingen.

Bij gunstig advies zal de Minister van het departement uiteraard de vrije keuze hebben het dossier al dan niet uit te voeren.

Bij ongunstig advies zal een voorzichtige houding van het departement erin bestaan de voorstellen beter toe te lichten en te verdedigen ten aanzien van de Inspectie. Indien het negatief advies onveranderd blijft rest er de Minister nog òf af te zien van het project als dusdanig óf in beroep te gaan bij de Minister van Begroting. Indien ook daar geen soelaas kan gevonden worden rest er nog de (zeldzame) mogelijkheid het geschil voor de Ministerraad te brengen, maar dan staat men feitelijk al voor een meningsverschil in de schoot van de Regering zelve.

Eigenlijk wordt een negatief advies enkel uitgebracht als zoiets de enige uitweg is en andere « minnelijke » discussies tot geen oplossingen konden leiden.

d) Les bons de commande adressés à l'Office central des fournitures doivent être soumis à partir d'un montant de 1 250 000 francs.

e) Les bons de commande adressés à un organisme d'approvisionnement ou de réfection créé par l'OTAN ne doivent pas être soumis.

f) Les avenants dont l'incidence financière n'est pas chiffrable doivent être soumis.

g) Aucun dossier ne doit être soumis à l'Inspection des Finances au stade de la DAP en ce qui concerne les marchés afférents à des produits alimentaires.

h) Tous les contrats d'échange doivent être soumis.

2. *Les missions de l'Inspection des Finances (généralités)*

1. La mission des inspecteurs des finances au sein d'un département peut être définie de manière générale comme une mission de conseiller budgétaire du ministre, auprès duquel ils sont accrédités et de délégué du ministre qui a le budget dans ses attributions : il s'agit par conséquent d'une mission « paradoxale », puisqu'il s'agit à la fois d'une mission de conseiller et de contrôleur.

2. L'avis de l'Inspection doit être demandé, selon la matière concernée, au sujet de toutes les propositions qui entraînent directement ou indirectement une dépense.

3. Il convient de préciser, quant à la forme et au fond, que les textes sont soumis à un avis préalable d'ordre général de l'inspecteur, qui examinera tous les aspects du marché ainsi que leur corrélation (en dehors de son aspect politique) et donc pas seulement sa légalité et sa régularité, ainsi que doivent le faire les contrôleurs des engagements et la Cour des comptes, mais également son opportunité.

4. L'incidence de l'avis émis est relativement considérable.

Normalement, le contrôleur des engagements bloquera en effet un dossier qui n'a pas obtenu un avis favorable de l'Inspection des Finances.

En cas d'avis favorable, il appartient évidemment au ministre du département de décider de poursuivre ou non l'exécution.

En cas d'avis négatif, il peut être opportun que le département veille à mieux expliquer les propositions et à mieux les défendre vis-à-vis de l'Inspection. Si l'avis demeure néanmoins négatif, le ministre n'aura plus qu'à renoncer au projet ou à recourir au ministre du Budget. Si cette dernière démarche n'apporte aucune solution, il sera encore possible (quoique peu courant) de soumettre la question au Conseil des ministres, mais cela équivaudra en fait déjà à demander au gouvernement de trancher une divergence de vues.

En pratique, il n'est émis d'avis négatif que lorsqu'il n'y a pas d'autre issue et que les autres formes de règlement « à l'amiable » n'ont pu déboucher sur une solution.

3. *Enkele functionele bijzonderheden met betrekking tot de Inspectie van Financiën bij het Departement van Landsverdediging*

De Inspectie van Financiën bij MLV beschikte begin 1994 over volgende effectieven :

— 2 Inspecteurs-Generaal van Financiën;

— 3 Personeelsleden secretariaat (waarvan 2 part-time).

Dit is zeer weinig in een Departement met zeer grote jaarbudgetten en dientengevolge ook een zeer grote hoeveelheid van dossiers van alle slag.

Hierna volgt een exemplarisch overzicht van de tussenkomsten in de sector overheidsopdrachten :

Jaar	Aantal « dossiers » overheidsopdrachten (1)
1989	2 968
1990	2 881
1991	2 797
1992	2 358

(1) De hier gebruikte notie « dossiers overheidsopdrachten » (zie verder) is niet dezelfde als deze van SGA en JSI maar slaat op het aantal voorleggingen voor advies (wat dus soms eenzelfde reeds vroeger onderzocht dossier kan betreffen).

4. *De Inspectie van Financiën en de advisering van de overheidsopdrachten bij « Landsverdediging »*

4.1. Normaliter wordt een « dossier overheidsopdrachten » aan de Inspectie van Financiën voorgelegd in volgende stadia :

— AVA
— (eventueel) bestek (1)
— gunning

4.2. Interessepunten bij advies inzake AVA :

— aanvragende dienst; het voorwerp van de opdracht; kwantitatief; kwalitatief « opportuniteit » bij routine-aankopen en bij grote *sui-generis* programma's; raming in constante en courante termen; basisgegevens; actualisatievoeten; welke munt; timing van de betalingen; de aanrekening; de rechtvaardiging van de keuze van gunningswijze; de lijst van de te consulteren aannemers en leveranciers; eventuel

(1) Normaliter wordt in Landsverdediging deze fase versmolten met gunningsverificatie;
Zij wordt wel afzonderlijk nagegaan
* op aanvraag van een instantie van de controle- of advicsketen;
* in elk geval voor elk « groot programma ».

3. *Particularités fonctionnelles de l'Inspection des finances au département de la Défense nationale*

L'Inspection des finances disposait, au début de 1994, des effectifs suivants au MDN :

— 2 inspecteurs généraux des finances;

— 3 membres du personnel de secrétariat (dont 2 à temps partiel).

C'est extrêmement peu dans un département traitant des budgets annuels très importants et par conséquent une quantité très importante de dossiers de toutes sortes.

On trouvera ci-dessous, à titre d'exemple, un aperçu des interventions dans le secteur des commandes publiques :

Année	Nombre de « dossiers » commandes publiques (1)
1989	2 968
1990	2 881
1991	2 797
1992	2 358

(1) La notion de « dossiers commandes publiques » n'a pas ici le sens qu'elle a aux SGA et JSI, mais elle porte sur le nombre de demandes d'avis (lesquelles peuvent concerner un dossier déjà examiné antérieurement).

4. *L'Inspection des Finances et sa compétence d'avis sur les marchés publics « Défense nationale »*

4.1. Normalement, un dossier « marchés publics » est soumis à l'Inspection des Finances pour avis aux stades suivants :

— DAP
— (éventuellement) cahier des charges (1)
— attribution

4.2. Aspects importants en ce qui concerne l'avis en matière de DAP :

— service demandeur, objet du marché, aspects quantitatifs et qualitatifs et, « opportunité » en cas d'achats de routine, et, en cas de programmes *sui generis* importants, estimation en termes constants et courants, données de base, taux d'actualisation, quelle monnaie, calendrier des paiements, l'imputation, la justification du mode de passation, la liste des adjudicataires et fournisseurs à consulter,

(1) A la Défense nationale, cette phase est normalement fusionnée avec la vérification de l'attribution;
Elle fait toutefois l'objet d'une vérification distincte
* à la demande d'une instance de la filière de contrôle ou d'avis;
* en tout cas, pour chaque « grand programme ».

redenen om een open overeenkomst aan te gaan; een meerjarige opdracht met conditionele tranches ...

4.3. Interessepunten bij bestek

— een bestek mag in de mate van het mogelijke niet afwijken van commercieel bestaande types;
— een bestek mag niet *a priori* de concurrentie (onnodig) beperken;
— in de mate van het mogelijke moet naar een « *lifecycle* » prijzenevaluatie worden gestreefd;
— de prijsherzieningsformule moet normaliter in het bestek opgelegd en identiek zijn voor eenieder;

— de prijsbinding van vreemde munten stelt specifieke problemen;
— de recuperatie van R & D, royalties, eerste investeringen, enz. dient nagegaan en eventuele rechten gereserveerd;
— de tussenkomst van controleorganen bij de fabricage, enz. dient gewaarborgd;
— invloed op de concurrentiegelijkheid van het voorafgaandelijk toekennen van een studiecontract aan één enkele gegadigde met verplichting van algemene mededeling van de resultaten.

4.4. Interessepunten bij de gunning

— de administratieve en technische conformiteit dient te worden nagegaan;
— er dient vergeleken met de prijsraming en de beschikbare middelen;
— eventueel dient een expertiseverslag gemaakt door de dienst « prijzencontrole »;
— welke actie kan men nemen bij te hoge prijzen of vermoedens van ententes ?

— normaliter geen opportuniteitsoordeel over de economische clausule;
— de mogelijkheden en onmogelijkheden bij een « *lifecycle-costing* » benadering;
— royalty-mogelijkheden versus verdere prijskortingen;
— andere recurrente problemen zoals :
- de dualiteit « voorschotten » - prijsbedrag;
- vastheid en onvastheid van sommige prijzen;
- inschatten van de courantmaking der prijzen;

- conditionele tranches;
- degressieve prijzen;
- enz.

éventuellement les raisons de conclure un contrat ouvert, un marché pluriannuel avec tranches conditionnelles ...

4.3. Aspects importants en ce qui concerne le cahier des charges

— un cahier des charges ne peut s'écarter, si possible, des types existant dans le commerce;
— un cahier des charges ne peut limiter *a priori* (inutilement) la concurrence;
— il faut s'efforcer, si possible, d'évaluer le prix selon le critère « *lifecycle* »;
— la formule de révision du prix doit normalement être stipulée dans le cahier des charges et être identique pour tous;
— la liaison du prix au cours des devises pose des problèmes spécifiques;
— la récupération de la R & D, des royalties, des premiers investissements, etc., doit être vérifiée et il faut se réserver des droits éventuels;
— l'intervention des organes de contrôle lors de la fabrication, etc., doit être garantie;
— incidence sur l'égalité en termes de concurrence de l'attribution préalable d'un contrat d'étude à un seul candidat avec obligation de communication générale des résultats.

4.4. Aspects importants en ce qui concerne l'attribution

— la conformité administrative et technique doit être vérifiée;
— il faut comparer avec l'estimation de prix et les moyens disponibles;
— il faut éventuellement faire rédiger un rapport d'expertise par le service « contrôle des prix »;
— quelle action peut-on entreprendre si les prix sont trop élevés ou si l'on soupçonne qu'il y a entente ?
— normalement, pas d'appréciation d'opportunité de la clause économique;
— possibilités et impossibilités dans le cadre d'une approche « *lifecycle-costing* »;
— choix entre possibilités de royalties et nouvelles réductions de prix;
— autres problèmes récurrents tels que :
- la dualité « avances » - montant du prix;
- variabilité et invariabilité de certains prix;
- prise en compte de la conversion en prix courants;
- tranches conditionnelles;
- prix dégressifs;
- etc.

2.3.3.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen.

1. *Inleiding*

De Onderzoekscommissie heeft aan de hand van het voorgaande op 12 november 1993 de heren Bouchat en De Caesemaeker, Inspecteurs-generaal van Financiën bij het Departement Landsverdediging op uitvoerige wijze als getuigen gehoord.

Onderstaande vaststellingen en conclusies werden door de Onderzoekscommissie uit dit verhoor getrokken. Tevens werden enkele relevante opmerkingen gemaakt.

2. *Vaststellingen, conclusies en opmerkingen*

2.1. De Onderzoekscommissie stelt vast dat de Inspecteur van Financiën in het algemeen en bij Landsverdediging in het bijzonder een spilfiguur is bij de totstandkoming van de besluitvorming in het departement. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een dergelijk diepgaande interne *a priori* controle in het buitenland zelden voorkomt.

Daar staat echter tegenover dat zijn merkwaardige, bi-kwalitatieve en tegenstrijdige statuut van begrotingsadviseur van de minister waarbij hij geaccrediteerd is en van gedelegeerd ambtenaar van de minister van Begroting, maakt dat de Inspecteur van Financien op dit ogenblik eigenlijk zijn onafhankelijkheid slechts in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden kan uitoefenen.

— De Onderzoekscommissie hecht grote waarde aan een onafhankelijk en objectief *a priori*-advies inzake Overheidsopdrachten voor Landsverdediging. Wellicht dient te worden nagegaan of de onafhankelijkheid en autonomie van de Inspecteurs van Financiën in het algemeen niet via een wijziging van het vigerende wettelijke statuut kan worden doorgevoerd. De bestaande ambivalentie is immers van aard het vertrouwen in de instelling te ondergraven.

2.2. De Onderzoekscommissie stelt vast dat de Inspecteurs van Financiën een grote vrijheid genieten bij het opstellen van hun adviezen. De inhoud ervan wordt grotendeels bepaald door administratief-gewoonterechtelijke, persoonlijke en (in de tijd en naargelang de materie vaak zeer) variabele structuurelementen.

— De Onderzoekscommissie wenst hierbij op te merken dat als alle partijen de Inspecteur van Financiën beschouwen als één der spilfiguren in het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in de breedste zin des woords, men eigenlijk niet kan aanvaarden dat de structuur en de inhoud van de (als zeer belangrijk beschouwde) adviezen door de Inspecteurs zelve bijna vrij kunnen worden

2.3.3.2. Constatations, conclusions et observations

1. *Introduction*

Eu égard à ce qui précède, la commission d'enquête a entendu longuement, le 12 novembre 1993, MM. Bouchat et De Caesemaeker, inspecteurs généraux des finances auprès du département de la Défense nationale.

Cette audition a permis à la commission d'enquête de formuler les constatations et conclusions exposées ci-dessous, ainsi que certaines observations qu'elle juge utiles.

2. *Constatations, conclusions et observations*

2.1. La commission d'enquête constate que l'inspecteur des finances en général et celui qui est détaché à la Défense nationale en particulier constituent des personnages clés dans le processus décisionnel interne au département. Il convient de faire observer à cet égard qu'un contrôle *a priori* interne aussi approfondi est chose rare à l'étranger.

Par contre, en raison de la dualité et de la contradiction de son statut singulier de conseiller budgétaire du ministre auprès duquel il est accrédité et de fonctionnaire délégué du ministre du Budget, l'inspecteur des finances éprouve actuellement bien des difficultés à préserver son indépendance.

— Il importe au plus haut point, pour la commission d'enquête, que les marchés publics pour la Défense nationale fassent l'objet d'un avis *a priori* indépendant et objectif. Sans doute conviendrait-il d'examiner si l'on ne pourrait pas assurer l'indépendance et l'autonomie des inspecteurs des finances en général en modifiant le statut légal existant. L'ambivalence actuelle est en effet de nature à saper la confiance dans l'institution.

2.2. La commission d'enquête constate que les inspecteurs des finances jouissent d'une grande liberté pour rédiger leurs avis. Le contenu de ceux-ci est largement déterminé par des éléments structurels du droit coutumier administratif, ainsi que par des éléments personnels et (souvent très) variables (dans le temps et selon la matière).

— La commission d'enquête fait observer à cet égard que si toutes les parties considèrent l'inspecteur des finances comme un des personnages clés dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense au sens le plus large du terme, on ne peut en fait accepter qu'ils déterminent presque librement la structure et la teneur des avis (tenus pour très importants), bien

bepaald, ook al bestaan er bepaalde gewoonterechtelijke en traditionele regels.

Met het oog op de toekomst, dringt de Onderzoekscommissie er op aan dat er tenminste een ministerieel rondschrijven zou worden opgesteld waarin de basiselementen die een standaardadvies zou moeten bevatten, worden opgesomd en/of beschreven. Deze stroomlijning van de procedure komt de latere interpretatie zeker ten goede en verhoogt indirect de objectiviteit van het advies. De stroomlijningsomzendbrief dient vanzelfsprekend een onderscheid te maken tussen de constituerende elementen van een advies bij aanvraag voorafgaandelijk akkoord, bij bestek en bij gunning.

Om in de toekomst interpretatieproblemen van het advies te vermijden, lijkt het ook aangewezen dat bij de eindevalutie en het eigenlijke advies stringent de hand wordt gehouden aan bepaalde noties. De uitdrukkingen « ongunstig » en « gunstig » advies zijn multi-interpretabel, geven aanleiding tot semantisch geïnspireerde polemieken en verminderen de kwalitatieve waarde van het advies. Wellicht ware het nuttig in vermelde circulaire de mogelijkheden van omschrijving van eindadvies op te sommen én restrictief te definiëren.

2.3. De Onderzoekscommissie stelt vast dat er geen regels bestaan, noch binnen Landsverdediging, noch in het algemeen voor de (als noodzakelijk ervaren) opportuniteitscontrole door de Inspecteurs van Financiën.

— De Onderzoekscommissie dringt er op aan deze bevoegdheid tot opportuniteitscontrole wet- en/of regelgevend te omschrijven. Er moet duidelijk worden aangegeven welke de doelstellingen van een dergelijke controle kunnen zijn en binnen welke beperkingen zij kan worden doorgevoerd.

2.4. De Inspecteurs van Financiën kunnen door het Departement waarbij zij zijn geaccrediteerd indirect onder druk gezet worden door misbruik van de urgentie-notie. De meeste door de Onderzoekscommissie ondervraagde Inspecteurs bekloegen zich herhaaldelijk over het gebrek aan tijd en middelen waarover zij beschikken om hun advies — vaak betreffende zeer belangrijke dossiers waarmee grote bedragen zijn gemoeid — uit te brengen.

— De Onderzoekscommissie betreurt deze praktijk. Er moet binnen het Departement Landsverdediging (en eventueel ook in andere ministeries) een duidelijke algemene regel (maar procedurieel gedifferentieerd al naargelang de « Aanvraag voorafgaandelijk Akkoord », bestek of gunning betreft) met exact omschreven temporele limieten voor het uitbrengen van een advies worden uitgewerkt.

Het spreekt vanzelf dat voor het uitbrengen van een advies inzake gunning aan de Inspecteur van Financiën voldoende tijd en middelen moeten worden voorzien.

qu'il existe certaines règles coutumières et traditionnelles.

En ce qui concerne l'avenir, la commission d'enquête insiste pour que l'on élabore au moins une circulaire ministérielle énumérant et/ou décrivant les éléments de base qu'un avis-type devrait contenir. Cette clarification de la procédure facilitera sans nul doute son interprétation ultérieure, tout en augmentant indirectement l'objectivité de l'avis. Il va sans dire que la circulaire de clarification devra faire la distinction entre les éléments constitutifs d'un avis en cas de demande d'accord préalable, de cahier des charges et d'adjudication.

Afin de prévenir désormais tout problème d'interprétation de l'avis, il semble opportun de s'en tenir strictement à certaines notions lors de l'évaluation finale de même que dans l'avis proprement dit. Les expressions « favorable » et « défavorable » sont sujettes à de multiples interprétations, suscitent des polémiques d'ordre sémantique et portent atteinte à la valeur qualitative de l'avis. Sans doute serait-il utile que ladite circulaire énumère les possibilités de définition d'un avis final et les définisse de façon restrictive.

2.3. La commission d'enquête constate qu'aucune règle, ni à la Défense nationale, ni sur un plan plus général ne régit le contrôle d'opportunité (qualifié d'indispensable) effectué par les inspecteurs des Finances.

— La commission d'enquête insiste pour que cette compétence de contrôle d'opportunité soit inscrite dans une loi ou un règlement. Il faut en définir clairement les objectifs ainsi que les limites.

2.4. Le département auprès duquel les inspecteurs des Finances sont accrédités peut exercer des pressions sur ces derniers en abusant de la notion d'urgence. La plupart des inspecteurs entendus par la Commission ont déploré à plusieurs reprises de ne pas disposer du temps et des moyens nécessaires pour émettre leur avis, qui concerne souvent des dossiers très importants portant sur de gros montants.

— La commission d'enquête déplore cette pratique. Il faut établir une règle précise (mais suivant une procédure différente selon qu'il s'agisse d'une Demande d'accord préalable, d'un cahier des charges ou d'une soumission) au sein du département de la Défense nationale (et éventuellement aussi dans d'autres départements) fixant des délais précis dans lesquels les avis doivent être émis.

Il est clair que pour émettre un avis utile au sujet d'une soumission, l'inspecteur des Finances doit disposer du temps et des moyens suffisants. Il semble

den gegeven om een zinvol advies te kunnen opstellen. Daarbij lijkt een periode van 10 werkdagen een werkbare oplossing.

2.5. De Inspectie van Financiën bij Landsverdediging poogt sedert kort de notie « *Lifecycle-costing* » bij defensie-aankopen door te voeren, dat wil zeggen dat men niet enkel de aankoopsom en het aan te kopen product op zijn prijsgevolgen poogt te evalueren, maar dat men ook rekening probeert te houden met de latere (gebruiks-)kosten die tijdens de gehele levenscyclus (« *life* ») van een produkt kunnen ontstaan. Het systeem van « *Lifecycle-costing* »-prijsevaluatie heeft echter in België geen begrotingsrechtelijke grondslag en is niet administratief geïnstitutionaliseerd (1).

— De Onderzoekscommissie betreurt deze laatste vaststelling en wijst er op dat verscheidene buitenlandse Ministeries van Defensie deze techniek, die een relevanter én objectiever quantitatief beeld geeft van de kostprijs van het materieel dat moet worden aangeschaft, al lang in hun acquisitie-procedures hebben geïntegreerd.

Het ware derhalve interessant zo snel mogelijk alle juridische en budgettaire hinderpalen uit de weg te ruimen die het invoeren van deze moderne management-notie in het Belgisch administratief recht belemmeren.

Men dient er echter wel over te waken dat men de *updating*- en modernizeringsprocédés die normaal niet bij een « *lifecycle-cost* »-benadering worden betrokken, gezien de omvang van dergelijke programma's binnen het huidige PMT, op de ene of de andere wijze toch bij een nieuwe aanpak betrekt, al was het maar om scheeftrekking van de quantitatieve beeldvorming van het totale programma-pakket van het PMT te vermijden.

2.6. Ten slotte werd door de Onderzoekscommissie vastgesteld dat het archief van de Inspectie van Financiën bij Landsverdediging en van het Bestuur van de Begroting op geen enkele wijze is georganiseerd. Het feit dat belangrijke stukken zoals de adviezen van de Inspectie van Financiën door het ministerie van Begroting om louter organisatorische redenen (gebrek aan opslagruimte, ...) na 5 jaar niet meer kunnen worden geconsulteerd, plaatste de Onderzoekscommissie niet alleen voor onderzoekstechnische moeilijkheden, maar lijkt vanuit een moderqu'un délai de 10 jours ouvrables soit un terme raisonnable.

2.5. Depuis peu, l'inspection des Finances au département de la Défense nationale tente d'introduire la notion de « *lifecycle-costing* » lors d'achats de matériel de défense, c'est-à-dire que l'évaluation tente de ne pas se limiter au prix d'achat et à l'incidence en termes de prix du matériel à acquérir, mais essaie également de tenir compte de futurs coûts (d'utilisation) pouvant intervenir tout au long de la durée de vie (« *life* ») d'un produit. En Belgique, le système de l'évaluation du prix tout au long de la durée de vie d'un produit (*lifecycle-costing*) n'a toutefois pas de fondement dans le droit budgétaire et n'est pas institutionnalisé sur le plan administratif (1).

— La commission déplore qu'il en soit ainsi en Belgique et souligne que les ministères de la Défense de plusieurs autres pays ont intégré depuis bien longtemps dans leurs procédures d'acquisition cette technique, qui fournit une estimation quantitative plus judicieuse et plus objective du coût du matériel à acheter.

Il serait dès lors intéressant d'éliminer au plus tôt tous les obstacles juridiques et budgétaires qui empêchent l'introduction de ce concept moderne de gestion en droit administratif belge.

Il conviendra toutefois de veiller à intégrer d'une façon ou d'une autre dans cette nouvelle approche les procédés d'actualisation et de modernisation qui ne figurent normalement pas dans le calcul du « *lifecycle-cost* », compte tenu de l'ampleur de tels programmes dans le cadre de l'actuel Plan à moyen terme. Cette intégration est nécessaire, ne serait-ce que pour éviter une déformation de la présentation quantitative de l'ensemble du programme du PMT.

2.6. Enfin, la commission d'enquête a constaté le manque total d'organisation des archives de l'Inspection des finances du ministère de la Défense et de celles de l'administration du Budget. Le fait que d'importants documents, tels les avis de l'Inspection des finances, ne puissent plus être consultés par le ministère du Budget au-delà d'un délai de 5 ans pour des raisons purement organisationnelles (absence de surface de stockage ...) a gêné la commission d'enquête dans ses investigations, mais ne constitue plus une excuse valable à une époque où l'archivage

(1) « *Lifecycle costing is the iterative process of estimating, planning and monitoring the overall costs of an equipment throughout its life* ».

Zie onder meer de uitstekende studie door het House of Commons besteld bij de Britse Rekenkamer (NAO) : « Ministry of Defence : planning for lifecycle-costs », 15 januari 1992, blz. 1.

(1) « *Lifecycle-costing is the iterative process of estimating, planning and monitoring the overall costs of an equipment throughout its life* ».

Voir l'excellente étude faite par la Cour des comptes britannique à la demande de la Chambre des communes (NAO) « Ministry of Defence : planning for lifecycle costs », 15 janvier 1992, p. 1.

nistische visie op het archiveren via informatica- en micro-optische technieken en procédés niet langer een geldig excuus.

— De Onderzoekscommissie vraagt daarom dringend aan de minister van Begroting algemene principes van de Archiefwet zo veel als mogelijk te willen volgen en de Adviezen van de Inspectie van Financiën minstens twintig jaar te willen bijhouden alvorens de stukken over te geven aan het Algemeen Rijksarchief.

Een gestructureerd archiefbeleid is een *conditio sine qua non* voor efficiënte controle, ook en niet in het minst door het Parlement.

moderne fait appel à l'informatiques et des techniques micro-optiques.

— La commission d'enquête demande dès lors sans délai au ministre du Budget de bien vouloir suivre les principes généraux de la législation relative aux archives et de garder au moins vingt ans les avis de l'Inspection des finances avant de les transmettre aux archives générales du Royaume.

Un contrôle efficace — *a fortiori* s'il est effectué par le Parlement — exige une politique structurée en matière d'archives.

2.3.4. *Het Rekenhof*

2.3.4.1. Algemeen beschrijvend gedeelte

1. *Aard van de door het Rekenhof uitgevoerde controle*

De bevoegdheden van het Rekenhof worden gedefinieerd door artikel 116 van de Grondwet, zijn inrichtingswet van 29 oktober 1846 en de op 17 juli 1991 gecoordineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (1).

1.1. Externe begrotingscontrole

Het Rekenhof is belast met de externe administratieve controle op de uitvoering van de begroting (2).

De controle heeft betrekking op de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven (en de ontvangsten) die de uitvoerende macht tijdens de fase van de uitvoering van de begroting gedaan heeft. Het hof treedt daarbij op als hulp- en nevenorgaan van de wetgevende macht, waaronder het ressorteert.

1.2. Preventieve controle (voorafgaand visum)

In principe moeten alle door het algemeen bestuur van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de provincies uitgevoerde uitgaven vóór de betaling door het Rekenhof geviseerd worden, behoudens de in de wet bepaalde uitzonderingen.

Vooraleer zijn visum te verlenen, onderzoekt het Rekenhof de werkelijkheid, de wettelijkheid, de regelmatigheid en de juistheid van de uitgaven in kwestie (3).

Indien het Rekenhof oordeelt zijn visum te moeten weigeren, kan geen betaling worden verricht.

In dat geval kan de Ministerraad echter onder zijn eigen (politieke) verantwoordelijkheid beslissen dat tot betaling moet worden overgegaan. Het Rekenhof wordt dan verzocht de betwiste ordonnantie onder voorbehoud te viseren.

Als het Rekenhof onder voorbehoud viseert, wordt het Parlement daarvan door middel van een bijzondere mededeling onverwijld op de hoogte gebracht.

(1) Er zal niet worden ingegaan op de juridictionele opdracht; enkel de administratieve en informatieve opdracht van het Rekenhof zal nader worden toegelicht.

(2) Voor de interne budgettaire controle zijn de Inspectie van Financiën, de Controleurs van de Vastleggingen en andere interne diensten van de uitvoerende macht bevoegd.

(3) Ten einde de bovenvermelde controles te kunnen uitvoeren, kan het Rekenhof zich alle staten, inlichtingen en opheldering doen verstrekken die het nuttig acht. De bevoegde overheid is verplicht, binnen een termijn van ten hoogste drie maanden, de door het Rekenhof gevraagde documenten, inlichtingen en opheldering te verstrekken en zijn opmerkingen te beantwoorden.

2.3.4. *La Cour des comptes*

2.3.4.1. Aperçu général

1. *Nature du contrôle exercé par la Cour des comptes*

Les attributions de la Cour des comptes sont définies par l'article 116 de la Constitution, la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (1).

1.1. Contrôle budgétaire externe

La Cour des comptes est chargée du contrôle administratif et budgétaire externe (2).

Jusqu'à présent, ce contrôle portait en principe sur la légalité et la régularité des dépenses (et des recettes) effectuées par le Pouvoir exécutif dans la phase d'exécution du Budget. La Cour agit à ce titre comme un organe auxiliaire et collatéral du Pouvoir législatif dont elle relève.

1.2. Contrôle préventif (visa préalable)

En principe, toutes les dépenses effectuées par l'administration générale de l'Etat, des Communautés, des Régions et des Provinces doivent être visées par la Cour avant paiement, sauf les cas d'exeption prévus par la loi.

Avant d'accorder son visa, la Cour des comptes examine la réalité, la légalité, la régularité et l'exactitude de la dépense en cause (3).

Si la Cour des comptes estime devoir refuser son visa, le paiement ne peut s'effectuer.

Dans ce cas, le Conseil des ministres peut toutefois décider, sous sa responsabilité (politique), qu'il y a lieu de procéder au paiement. La Cour des comptes est alors invitée à viser l'ordonnance litigieuse sous réserve.

Lorsqu'elle vise sous réserve, la Cour en informe sans retard le Parlement par une communication spéciale.

(1) Nous laisserons de côté sa mission juridictionnelle pour nous concentrer sur la mission administrative et informative.

(2) Le contrôle budgétaire interne étant de la compétence de l'Inspection des Finances, des contrôleurs des engagements et d'autres instances internes au pouvoir exécutif.

(3) Afin d'être en mesure d'effectuer les contrôles précités, la Cour des comptes peut se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements jugés utiles. L'autorité compétente est tenue de transmettre les documents, renseignements et éclaircissements réclamés par la Cour des comptes et de répondre à ses observations dans un délai maximum de trois mois.

1.3. Wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole

Eerst en vooral dient duidelijk gesteld te worden dat de controle die het Rekenhof uitvoert, tot nu toe beperkt is gebleven tot een controle op de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven.

Zulks betekent :

a) dat het Rekenhof geen kritisch oordeel mag uitbrengen over de politieke keuzen of over de opportuniteit van de beslissingen, bijvoorbeeld met het oog op een bepaalde legeraankoop;

b) tot voor kort had de controle van het Rekenhof in beginsel evenmin betrekking op de zuinigheid, de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsbeheer.

Op 8 juli 1991 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers echter het Rekenhof in een gemotiveerde motie verzocht voor rekening van het Parlement een beheerscontrole te verrichten.

De bevoegdheid om tot een beheerscontrole over te gaan werd echter nog niet in een expliciete norm vastgelegd.

Sedert oktober 1991 is het Rekenhof dan ook op experimentele basis en voor bepaalde, vooraf geselecteerde materies begonnen met de uitvoering van een dergelijke beheerscontrole (1).

2. *Controle van het Rekenhof op de overheidsopdrachten van Landsverdediging*

2.1. Bijzondere kenmerken

De militaire overheidsopdrachten zijn hoofdzakelijk opdrachten voor leveringen (aankopen) en opdrachten voor diensten (onderhoud van materieel). Die twee categorieën vallen net zoals de opdrachten voor werken onder de algemene wetgeving en reglementering inzake de overheidsopdrachten (wet van 14 juli 1976, koninklijk besluit van 22 april 1977 en ministerieel besluit houdende het algemeen bestek van 10 augustus 1977). De principes van de forfaitaire grondslag en van de mededinging vormen er de basis van.

2.1.1. Vaak worden door het departement uitzonderingen op één van die principes ingeroepen als argument voor het gunnen van militaire overheidsopdrachten.

Het geval dat het vaakst door het departement ingeroepen wordt, is dat waarin artikel 17, § 2, 3°, van de wet van 14 juli 1976 in de onderhandse opdrachten voorziet, met name het geval waarin de opdracht slechts aan één enkele leverancier kan worden toevertrouwd.

De mededinging gebeurt derhalve in een « officieuze » fase waarbij het Rekenhof niet betrokken is. Deze fase omvat een technische en financiële evaluatie aan de hand van de criteria inzake de prestaties

(1) Een voorbeeld hiervan betreft de Belgische deelneming aan de wereldtentoonstelling van Sevilla in 1992.

1.3. Contrôle de régularité et de légalité

Il importe tout d'abord de bien comprendre que le contrôle qu'exerce la Cour des comptes, était limité jusque récemment à la régularité et à la légalité des dépenses.

Cela signifie :

a) qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes de porter une appréciation critique sur les choix politiques ou sur l'opportunité des décisions, par exemple en vue de telle ou telle acquisition militaire;

b) jusqu'il y a peu, le contrôle de la Cour des comptes ne portait en principe pas sur la performance, l'efficience et l'efficacité de la gestion publique.

Toutefois le 8 juillet 1991, par une motion motivée, la Chambre des représentants a souhaité que la Cour puisse exercer un contrôle de gestion pour compte du Parlement.

Mais cette compétence relative à l'exercice d'un contrôle de gestion par la Cour n'a pas encore été traduite dans une disposition normative explicite.

Depuis octobre 1991, la Cour a donc entamé la mise en oeuvre d'un tel contrôle de gestion sur une base expérimentale et pour des matières déterminées et préalablement sélectionnées (1).

2. *Contrôle exerce par la Cour des comptes sur les marchés publics de la Défense nationale*

2.1. Particularités

Les marchés publics militaires sont pour l'essentiel des marchés de fournitures (acquisitions) et des marchés de services (entretien du matériel). Ces deux catégories sont, comme les marchés de travaux, régies par la législation et réglementation générales sur les marchés publics (loi du 14 juillet 1976, arrêté royal du 22 avril 1977 et arrêté ministériel contenant le Cahier général des charges du 10 août 1977). Les deux grands principes qui soustendent cette législation sont le principe du forfait et celui de la concurrence.

2.1.1 Or, ce sont souvent les exceptions à l'un de ces principes qui sont invoquées par le département à l'appui de la passation des marchés publics militaires.

Le cas les plus fréquemment invoqué par le département est celui du fournisseur unique et donc incontournable, prévu par l'article 17, § 2, 3°, de la loi du 14 juillet 1976 (marchés publics).

Cette mise en concurrence s'effectue dans une phase «officieuse» à laquelle la Cour des comptes n'est pas associée. Cette phase comprend une évaluation technique et financière intégrant les critères de

(1) Par exemple, la participation belge à l'Exposition universelle de Séville en 1992.

van het voorgestelde materieel, prijs en geboden industriële compensaties.

2.1.2. Een andere vaststelling is dat bepaalde opdrachten van Landsverdediging ontsnappen aan de Belgische wetgeving op de overheidsopdrachten. Zulks geldt voor multinationale aankoopprogramma's en voor door de NAVO beheerde aankoopprogramma's, die aan de rechtstreekse controle van het Rekenhof ontsnappen (1).

2.1.3. Tot slot merken we op dat het ministerie van Landsverdediging tot in het recente verleden gemachtigd was om ruilovereenkomsten te sluiten die grotendeels ontsnapten aan de wetgeving op de overheidsopdrachten en aan de normale controleprocedures (2).

2.2. Controle op de vastleggingsdossiers

Het is bij het einde van de procedure van de opdracht dat het Rekenhof officieel op de hoogte gebracht wordt van het bestaan van een contract. Het vastleggingsdossier wordt op dat ogenblik door het ministerie van Landsverdediging meegedeeld (3).

Waarop slaat de controle van het Rekenhof (niet exhaustief) ?

— Op de wijze van gunning van de opdracht (4).

— Is er een grondige prijzencontrole geweest vóór de gunning van de opdracht ?

— Zijn er contractueel voorschotten bedongen ? Gaan die voorschotten gepaard met toereikende bankwaarborgen ?

— Is de borg (van 3 %) tijdig gestort ?

— Is de formule voor de prijsherziening aanvaardbaar ?

(1) Er bestaat wel een vorm van indirecte controle, namelijk via het college van commissarissen, waarin het Rekenhof bij toerbeurt is vertegenwoordigd. Dit college wordt bijgestaan door een auditteam (momenteel 17 auditeurs waarvan 2 auditeurs van het Belgisch Rekenhof).

(2) Sedert de begroting 1993 wordt het ministerie van Landsverdediging echter door een budgettaire bijbepaling (artikel 2.16.6) gemachtigd om oud materieel te verkopen en om de opbrengst van die verkoop te behouden voor de aankoop van nieuw materieel.

(3) Dit dossier omvat :
— de vraag om materieel of vraag om aankoop;
— de vraag om voorafgaand akkoord;
— het advies van de Inspectie van Financiën en van de hiërarchische oversten;
— de instemming van de Ministerraad betreffende de wijze van gunning en de gemotiveerde beslissing van de minister;
— het bijzonder bestek;
— de offertes van de verschillende inschrijvers;
— het verslag en de evaluatiecriteria (eventueel) van de eigenlijke gunning van de opdracht;
— de gemotiveerde beslissing van de minister, het visum van de controleur van de vastleggingen, een afschrift van de notificatie van het contract aan de firma en van het bewijs van de storting van de borgtocht;
— het contract zelf.

(4) Ingeval van een onderhandse opdracht wordt onderzocht of de onderhandse gunning correct gerechtvaardigd en met degelijke argumenten is gestaafd.

performance des matériels proposés, de prix et de compensations industrielles offertes.

2.1.2. Autre constat : certains marchés de la Défense nationale échappent à la législation belge sur les marchés publics. Ainsi en est-il de programmes multinationaux d'acquisition et pour des programmes d'acquisitions gérés par l'OTAN qui échappent au contrôle direct de la Cour des comptes (1).

2.1.3. Enfin, signalons que jusqu'à un passé récent, le Ministère de la Défense nationale était autorisé à conclure des contrats d'échange qui échappaient pour une grande part à la législation sur les marchés publics et aux procédures normales de contrôle (2).

2.2. Contrôle des dossiers d'engagement

C'est au terme de la procédure du marché que la Cour des comptes est officiellement informée de l'existence d'un contrat en bonne et due forme. Le dossier d'engagement nous est alors communiqué par le ministère de la Défense nationale (3).

Sur quoi porte le contrôle de la Cour des comptes (non exhaustif) ?

— Sur le mode de passation du marché (4).

— Y a-t-il eu un contrôle des prix approfondi et préalable à l'attribution du marché ?

— Des avances ont-elles été prévues par le contrat ? Ont-elles été assorties de garanties bancaires suffisantes ?

— Le cautionnement (de 3 %) a-t-il été versé en temps utile ?

— La formule de révision des prix est-elle acceptable ?

(1) Il existe bien un contrôle indirect, notamment via le Collège des commissaires dans lequel la Cour des comptes belge, lorsque vient son tour, est représentée. Ce Collège est assisté d'auditeurs (au nombre de 17 dont 2 auditeurs de la Cour des comptes belge, pour le moment).

(2) Depuis le budget 1993, un cavalier budgétaire (article 2.16.6) autorise le ministère de la Défense à vendre ses matériels usagés et à conserver le produit de cette vente pour l'acquisition de nouveaux matériels.

(3) Le dossier comporte :
— la demande de matériel ou demande d'achat;
— la demande d'accord préalable;
— les avis des autorités hiérarchiques et de l'Inspection des Finances;
— l'accord du Conseil des ministres sur le mode de passation et la décision motivée du ministre;
— le Cahier spécial des charges;
— les offres des différents soumissionnaires;
— le rapport d'attribution proprement dite du marché, accompagné du rapport de contrôle des prix effectué par SKE;
— la décision motivée du ministre, le visa du contrôleur des engagements, copie de la notification du contrat à la firme et de la preuve du versement du cautionnement;
— enfin, et surtout, le contrat lui-même.

(4) S'il s'agit d'un marché de gré à gré, est-il correctement justifié et étayé par des arguments solides ?

— Bevat het contract afwijkingen van het algemeen bestek en zijn die afwijkingen gerechtvaardigd ?

— Zijn de wettelijk bepaalde procedures (1) in acht genomen ?

2.3. Controle op de ordonnanceringen

Die controle betreft de eigenlijke uitvoering van de opdrachten en wordt verricht op de fakturen en rechtvaardigende stukken die ter visering aan het Rekenhof voorgelegd worden.

We herinneren eraan dat dat visum voorafgaat aan de budgettaire aanrekening en aan de betaling van de factuur door de Administratie van de Thesaurie. De controle van het Rekenhof beoogt de verificatie van de juistheid van het bedrag, de rechtvaardiging ervan en de overeenstemming ervan met het contract.

Wanneer een bedrag niet voldoende gestaafd is, wordt bijkomende uitleg aan het departement gevraagd en zo nodig wordt de Minister aangeschreven. In afwachting van een antwoord of indien geen voldoening bekomen wordt, houdt het Rekenhof de betaling van de faktuur in beraad.

De Minister kan in voorkomend geval beslissen over te gaan tot de bijzondere procedure van de beslissing van de Ministerraad waardoor het Rekenhof verplicht wordt « onder voorbehoud te viseren ». In dat geval brengt het Rekenhof de Kamers daarvan onmiddellijk op de hoogte, zodat het probleem dan valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Regering tegenover het Parlement.

3. *De controle op de economische clausules*

Bij het Ministerie van Economische Zaken werd vanaf 1970 een « interne » controle georganiseerd toen de Minister van Economische Zaken de sector « industrieel bedrijfsleven » van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw via de besluiten van 2 februari 1970 en 24 juli 1971 ermee belastte de conforme uitvoering na te gaan van de economische beschikkingen die opgenomen zijn in de contracten voor de aankoop van groot legermaterieel door de Belgische Staat.

Het Rekenhof oefent geen controle uit op de economische clausules.

2.3.4.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

1. Op 10 december 1993 werd door de Heer Van Stapel, Raadsheer bij het Rekenhof, in opdracht van de Heer Jeroom Van de Velde, Eerste Voorzitter van het Hof, aan de Leden van de Onderzoekscommissie

(1) Met betrekking tot het advies van de Inspectie van Financiën, de instemming van de Ministerraad en het visum van de Controleur van de Vastleggingen.

— Le contrat contient-il des dérogations au Cahier général des charges et ces dérogations sont-elles justifiées ?

— Les procédures d'avis ont-elles été respectées en conformité avec la législation (1) ?

2.3. Contrôle des ordonnancements

Ce contrôle porte sur l'exécution proprement dite des marchés et s'exerce sur les factures et pièces justificatives présentées au visa de la Cour des comptes.

Rappelons que ce visa est préalable à l'imputation budgétaire et au paiement de la facture par l'Administration de la Trésorerie. Le contrôle de la Cour des comptes vise à vérifier l'exactitude du montant, sa justification et sa conformité avec le contrat.

Lorsqu'un montant n'est pas suffisamment justifié, des explications complémentaires sont demandées au département et si nécessaire, la Cour écrit au ministre.

Le ministre peut, le cas échéant, recourir à la procédure spéciale de délibération du Conseil des ministres imposant à la Cour le « visa sous réserve », auquel cas elle en informe immédiatement les Chambres, le problème ressortissant alors de la responsabilité politique du Gouvernement devant celles-ci.

3. *Le contrôle de la Cour des comptes sur les clauses économiques*

Au ministère des Affaires économiques, l'organisation d'un contrôle interne intervient dès 1970 lorsque, par les arrêtés du 2 février 1970 et du 24 juillet 1971, le ministre des Affaires économiques confia au secteur « Economie Industrielle » de l'Office belge de l'Economie et de l'Agriculture la mission de vérifier l'exécution conforme des dispositions économiques reprises dans les contrats d'acquisition par l'Etat belge, de matériel majeur de défense.

La Cour des comptes ne contrôle pas les clauses à un contrat d'acquisition de matériel de défense.

2.3.4.2. Constatations, conclusions et observations

1. Le 10 décembre 1993, M. Van Stapel, conseiller auprès de la Cour des comptes, a fait, pour le compte de M. Jeroom Van de Velde, premier président de la Cour, à l'intention des membres de la Commission

(1) En ce qui concerne l'avis de l'inspection des Finances, l'autorisation du Conseil des ministres et le visa du contrôleur des engagements.

een briefing gegeven betreffende de rol van het Rekenhof in het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving. De vragen van de Leden van de Onderzoekscommissie en de antwoorden van Raadsheer Van Stapel leidden tot de volgende vaststellingen.

2.1. Het Rekenhof is een auxiliair orgaan van het Parlement. Sedert de gemotiveerde motie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 8 juli 1991 bestaat de aanzet om het Rekenhof, voor rekening van het Parlement, in te schakelen in een proces van « beheerscontrole » (1).

— De Onderzoekscommissie betreurt dat nog steeds geen wet-en/of regelgevend gevolg aan de motie werd gegeven, zodat het Rekenhof, bij ontstentenis van een expliciete norm, slechts op experimentele basis en slechts voor bepaalde, gepreselecteerde materies deze beheerscontrole kon verrichten. Het Departement Landsverdediging bleef zelfs bij de geciteerde proefsgewijze aanpak volledig buiten beschouwing.

Een beheerscontrole van overheidsopdrachten voor Landsverdediging zou voor het Parlement een uitstekend hulpmiddel zijn bij de evaluatie van het gevoerde materieelbeleid. In het buitenland (2) bestaan dergelijke systemen al veel langer. De door iedereen onderschreven objectiviteit van de instelling kan in deze een politiek-neutrale aanpak garanderen.

De Onderzoekscommissie dringt er dan ook op aan dat deze belangrijke opwaardering van het Rekenhof — in overleg met alle betrokken partijen — zo snel mogelijk wordt doorgevoerd.

2.2. Het Rekenhof voert inzake de overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging, binnen het huidige wettelijke en organieke kader, enkel een *a posteriori* controle uit.

Eigenlijk is dit een verspilling van administratieftechnisch vernuft en potentieel. Door dit hiaat in de controleketen blijft ook het Parlement van belangrijke informatie verstoken. Aan de andere kant mag men natuurlijk het Hof niet te vroeg in de procedure inschakelen omdat het dan tot een administratieve actor zou kunnen evolueren, hetgeen de neutraliteit van het Hof zou kunnen bemoeilijken.

(1) De doelstelling van de beheerscontrole is er luidens de gemotiveerde motie op gericht er voor te zorgen dat het Parlement zich een beter oordeel zou kunnen vormen over de besteding van de begrotingsmiddelen die in het raam van het gevoerde beleid werden uitgetrokken.

(2) Daarbij wordt vooral gedacht aan de zogenaamde « doelmatigheids- » of « *efficiency*-onderzoeken » van de Algemene Rekenkamer in Nederland, aan de (soms vernietigende) opportuniteitskritiek in de *Reports van de General Accounting Office of GAO* voor rekening van het US-Congress en tenslotte aan de hoofdstukken gewijd aan beheerscontrole in de Jaarrapporten van de Europese Rekenkamer.

d'enquête, un briefing concernant le rôle de la Cour des comptes dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense. Les questions des membres de la Commission d'enquête et les réponses du conseiller Van Stapel ont débouché sur les constatations suivantes.

2.1. La Cour des comptes est un organe auxiliaire du Parlement. Depuis que la Chambre a adopté le 8 juillet 1991 une motion motivée, on constate qu'il y a une volonté d'intégrer la Cour des comptes dans un processus de contrôle de gestion effectué pour le compte du Parlement (1).

— La commission d'Enquête déplore qu'aucune suite législative et/ou réglementaire n'ait encore été donnée à cette motion, de sorte qu'en l'absence d'une norme explicite, la Cour ne peut effectuer ce contrôle de gestion que sur une base expérimentale et que pour certaines matières présélectionnées. Le département de la Défense nationale n'a d'ailleurs pas été pris en considération dans le cadre de l'approche précitée.

Un contrôle de gestion des marchés publics afférents à la Défense nationale pourrait aider le Parlement à évaluer la politique menée en matière d'acquisition de matériel de défense. De tels systèmes existent de longue date à l'étranger (2). L'objectivité de l'institution, qui est reconnue par tous, est de nature à garantir une approche politiquement neutre en la matière.

La Commission d'Enquête insiste dès lors pour que l'on procède dans les meilleurs délais à cette importante revalorisation de la Cour des comptes et ce, en accord avec toutes les parties concernées.

2.2. En matière de marchés publics au profit de la Défense nationale, la Cour des comptes exerce uniquement, dans le cadre légal et organique actuel, un contrôle *a posteriori*.

Il s'agit en fait d'un gaspillage de talents et de potentialités sur le plan technique et administratif. En raison de ce hiatus dans le déroulement de la procédure de contrôle, le Parlement est également privé d'informations importantes. Il ne faudrait pas que la Cour intervienne prématurément dans la procédure parce qu'elle pourrait alors se muer en un organe administratif, ce qui pourrait compromettre sa neutralité.

(1) Aux termes de la motion motivée, le contrôle de gestion vise à ce que le Parlement puisse se faire une meilleure idée de l'affection des moyens budgétaires qui ont été dégagés dans le cadre de la politique menée.

(2) On songe surtout à cet égard aux « enquêtes d'efficacité » de la Cour des Comptes néerlandaise, aux critiques d'opportunité (parfois vives) émises dans les *Reports du General Accounting Office* ou *GAO* pour le compte du Congrès américain et enfin, aux chapitres consacrés au contrôle de gestion dans les rapports annuels de la Cour des comptes européenne.

Het argument dat de interne controle binnen Landsverdediging voldoende is, wordt aangewend om vormen van *a priori* doorlichting of controle door het Rekenhof te weigeren. Dit staat echter in tegenspraak met het feit dat uit de resultaten van klassieke parlementaire controle alléén al is gebleken dat juist die interne controle binnen Landsverdediging in cruciale dossiers is scheefgelopen of omzeild.

— De Onderzoekscommissie meent dat het Parlement dringend samen met het Rekenhof dient na te gaan welke de wet- en regelgevende maatregelen zijn die zich opdringen om relevante vormen van *a priori* controle door het Rekenhof ten behoeve van het Parlement uit te werken.

2.3. De grootste lacune in de huidige werking van het Rekenhof is het feit dat het Hof — ondanks herhaald aandringen — géén systematisch zicht heeft op de uitvoering van de economische clausules (nijverheidscompensaties) die met Defensiehoofdcontracten samenhangen. Er wordt door het Hof geen enkele *a priori* noch *a posteriori* controle uitgevoerd op de economische clausules.

Het argument dat wordt gebruikt, namelijk dat de interne controle binnen Economische Zaken voldoende is, houdt geen steek.

— Het feit dat het Rekenhof zelfs geen *a posteriori* controle kan uitvoeren inzake de economische clausules is voor de Onderzoekscommissie totaal onaanvaardbaar.

Er wordt aangevoerd dat de interne controle van Economische Zaken, zoals die door de Sector Industrieel Bedrijfsleven (1) van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (BDBL) wordt uitgevoerd, meer dan voldoende garanties biedt voor een correcte (legaliteit, regulariteit, juistheid ...) uitvoering van de nijverheidscompensaties. Nu, als men kijkt naar de exacte bevoegdheden van de BDBL/SIB, dan blijkt dat de controle zich beperkt tot een louter boekhoudkundige audit in de bij de uitvoering van een economische beschikking betrokken bedrijven. Het verslag van de inspecteurs wordt gestuurd naar de dienst « Nijverheid en Defensie », die dienst van Economische Zaken die, vaak op officieuze en informele wijze, de onderhandelingen inzake de clausules heeft gevoerd én belast is met de uitvoering ervan.

Dit lijken allesbehalve garanties voor een objectieve interne controle, die zich overigens beperkt tot een puur comptabel inventariseren, zonder enige interesse voor *efficiency*-evaluatie, beheerscontrole, ...

(1) Zie Parlementaire vraag n' 263 van de heer Verniers (april 1985).

L'argument selon lequel le contrôle interne au sein du ministère de la Défense nationale serait suffisant, argument avancé pour justifier le refus de toute forme d'examen et de contrôle *a priori* exercé par la Cour, est contredit par le fait que les résultats du seul contrôle parlementaire classique ont déjà montré que, dans des dossiers d'une importance capitale, c'est précisément au niveau de ce contrôle interne à la Défense nationale que l'on constate des dysfonctionnements et des contournements.

— La Commission d'enquête estime que le Parlement, en collaboration avec la Cour des comptes, doit examiner d'urgence quelles sont les mesures qu'il s'impose de prendre sur le plan législatif ou réglementaire afin de mettre sur pied des formes de contrôle *a priori* exercées par la Cour des comptes au profit du Parlement.

2.3. La principale lacune dans le fonctionnement actuel de la Cour des comptes réside dans le fait que celle-ci — en dépit de ses demandes répétées — n'a pas systématiquement connaissance de l'exécution des clauses économiques (compensations industrielles) liées aux contrats majeurs de matériel de défense. Les clauses économiques ne font l'objet d'aucun contrôle *a priori* ni *a posteriori* de la part de la Cour des comptes.

L'argument avancé, selon lequel le contrôle interne au ministère des Affaires économiques serait suffisant, n'est pas pertinent.

— La commission d'enquête ne peut accepter que la Cour des comptes ne puisse pas même exercer un contrôle *a posteriori* des clauses économiques.

On avance que le contrôle interne des Affaires économiques, tel qu'il est effectué par le « Secteur Economie Industrielle » (1) de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA), offre toutes les garanties quant à une exécution correcte (légalité, régularité, exactitude, ...) des compensations industrielles. Or, en examinant les compétences exactes de l'OBEA/SEI, on s'aperçoit que le contrôle se limite à un simple audit comptable auprès des entreprises associées à l'exécution de la disposition économique. Les inspecteurs transmettent leur rapport au service « industrie et défense », c'est-à-dire précisément le service des Affaires économiques chargé à la fois de la négociation — souvent de façon officieuse et informelle — des clauses et de leur application.

Ces méthodes sont loin de pouvoir garantir un contrôle interne objectif, d'autant qu'elles se limitent à un inventaire purement comptable sans s'intéresser à l'évaluation de l'efficacité, au contrôle de gestion, ...

(1) Question parlementaire n° 263 de M. Verniers (avril 1985).

Gezien het particuliere statuut van Rekenhof als hulporgaan van de Wetgevende Macht, vraagt de Onderzoekscommissie dat binnen het Parlement zeer dringend de nodige initiatieven worden genomen om ook het gehele beleidsdomein van de nijverheidscompensaties, dat tot op heden op onverantwoorde wijze compleet aan de controle van het Rekenhof (én, *a fortiori*, van het Parlement) ontsnapt, binnen de bevoegdheidssfeer van het Rekenhof te brengen.

2.4. De Onderzoekscommissie stelde verder eveneens vast dat de voornaamste en steeds weerkerende kritiek van het Rekenhof operaties betreffen in verband met het betalen van voorschotten door Landsverdediging, het niet respecteren van de boete- en waarborgregelingen, diverse begrotingstechnische mechanismen, ... enz.

— De Onderzoekscommissie vindt het niet verantwoord dat dergelijke administratieve fouten zo veelvuldig worden gemaakt. Wanneer de basiskritiek van het Rekenhof recurrente daden van slecht beheer of nalatigheid aan het licht brengt, lijkt het nodig de Regering en de Minister van Landsverdediging dringend om uitleg terzake te verzoeken.

2.5. De Onderzoekscommissie vernam tenslotte dat de bewaringstermijn voor de door het Rekenhof samengestelde dossierstukken maximaal 6 jaar bedraagt.

— De Onderzoekscommissie vindt dat dit in het licht van de belangrijke controletaak van het Rekenhof te weinig is en verzoekt het Hof een formule te bedenken die beter aansluit bij de Archiefwet.

Eu égard au statut particulier de la Cour des comptes en tant qu'organe d'aide du pouvoir législatif, la commission d'enquête demande au Parlement de prendre d'urgence les mesures nécessaires afin que l'ensemble de la politique relative aux compensations industrielles, qui jusqu'à présent échappe de façon totalement injustifiée au contrôle de la Cour des comptes (et *a fortiori* du Parlement) relève des compétences de la Cour des comptes.

2.4. La commission d'enquête a par ailleurs constaté que la Cour des comptes critique principalement et continuellement des opérations qui concernent le paiement d'avances par la Défense nationale, le non-respect des régimes d'amendes et de cautions, le recours à diverses techniques budgétaires, etc.

— La commission d'enqête juge injustifiable la fréquence de telles erreurs administratives. Lorsque la critique fondamentale de la Cour des comptes dévoile des actes récurrents de mauvaise gestion ou de négligence, il apparaît nécessaire de demander des explications à ce sujet au gouvernement et au ministre de la Défense nationale.

2.5. Enfin, la commission d'enquête a appris que le délai de conservation maximum des pièces de dossier rassemblées par la Cour des comptes s'élève à 6 ans.

— La commission d'enquête juge ce délai insuffisant compte tenu de l'importance de la mission de contrôle de la Cour des comptes et elle demande à la Cour d'imaginer une formule qui corresponde mieux aux principes de la loi relative aux archives.

2.4. **De « Economische Actoren »**

2.4.1. *De Dienst « NIJVERHEID EN DEFENSIE » van het Ministerie van Economische Zaken*

2.4.1.1. Algemeen beschrijvend gedeelte.

De Dienst « Nijverheid en Defensie » vormt een onderdeel van het Bestuur der Nijverheid van het Ministerie van Economische Zaken (MEZ). Vaak duidt men deze dienst nog aan met zijn oorspronkelijke, uit 1952 stammende benaming, BCCD. (1)

De bevoegdheden van de Dienst « Nijverheid en Defensie » zijn erg divers en heterogeen maar kunnen in onderstaande, niet-limitatieve lijst worden opgesomd :

1. Centralisatie van de informatie betreffende de produktiecapaciteit van de Belgische defensie-industrie;
2. Bijhouden van de lijsten met de Belgische ondernemingen die geaggregeerd zijn om voor buitenlandse aankoopdiensten te werken (bijvoorbeeld NATO infrastructuurwerken, coöperatieprogramma's);
3. Studie van de economische aspecten van de nota's die het Ministerie van Landsverdediging bij het MCESC indient voor het aanschaffen van defensiematerieel;
4. Onderhandelen met de Belgische en buitenlandse leveranciers over de economische aspecten van de belangrijke opdrachten (contracten) voor het Ministerie van Landsverdediging;
5. Het opstellen van de economische beschikkingen voor de contracten van het Ministerie van Landsverdediging, waarin wordt vastgelegd wat de tussenkomst is van de Belgische industrie bij de produktie van het door het Ministerie van Landsverdediging aangekochte materieel en/of de bekomen economische compensaties;
6. Deelneming aan de gesprekken met buitenlandse aankoopdiensten teneinde de verkoop van Belgisch defensiematerieel te bevorderen;
7. Het opvolgen van de uitvoering van de contractuele economische verbintenissen van de leveranciers van het Ministerie van Landsverdediging betreffende het Belgisch aandeel in de produktie van het materieel en/of de compensatieverplichtingen;
8. Deelneming aan de internationale gesprekken voor de oppuntstelling van gemeenschappelijke R & D- en leveringsprogramma's voor defensiematerieel;
9. Documentatie ter beschikking stellen van de Belgische industrie (NAVO en IEPG-documenten, vreemde militaire specificaties);

(1) BCCD staat voor « *Bureau Central des Commandes de Défense* » en het acronym heeft als nederlandstalig equivalent : CBBV, het zogenaamde « Centralisatiebureau voor Bestellingen inzake Verdediging ». In dit verslag zullen wij consequent de nieuwe benaming « Dienst Nijverheid en Defensie » gebruiken.

2.4. **Les « acteurs économiques »**

2.4.1. *Le service « INDUSTRIE ET DEFENSE » du ministère des Affaires économiques*

2.4.1.1. Généralités.

Le service « Industrie et Défense » fait partie de l'administration de l'Industrie du ministère des Affaires économiques (MAE). On désigne souvent ce service par sa dénomination initiale datant de 1952, dont le sigle est BCCD. (1)

Les compétences de ce service sont de nature très diverse et hétérogène, mais peuvent être énumérées dans la liste non exhaustive ci-après :

1. Centralisation des informations relatives aux capacités de production de l'industrie belge de défense;
2. Tenue à jour des listes d'entreprises belges agréées pour leur mise à la disposition des services d'achats étrangers (par exemple infrastructure OTAN, programmes de coopération);

3. Etudes des aspects économiques des notes introduites par le Ministère de la Défense au CMCES pour l'acquisition de matériel de défense;

4. Négociation avec les fournisseurs belges ou étrangers des aspects économiques des contrats importants passés par le ministère de la Défense nationale;
5. Rédaction des dispositions économiques dans les contrats du ministère de la Défense nationale, de manière à fixer l'intervention de l'industrie belge dans la production du matériel acquis par le ministère de la Défense nationale et/ou l'obtention de compensations économiques;

6. Participation aux discussions avec les services d'achats étrangers en vue de favoriser la vente de matériel de défense belge;
7. Suivi de l'exécution des engagements contractuels des fournisseurs du ministère de la Défense nationale pour la participation de l'industrie belge à la production du matériel et/ou des engagements de compensation;
8. Participation aux discussions internationales pour la mise au point de programmes communs de R & D et de fourniture de matériel de défense;

9. Documentation en faveur de l'industrie belge (documents OTAN et GEIP, spécifications militaires étrangères);

(1) Le sigle BCCD correspond à « Bureau central des commandes de Défense » et l'acronyme de cette dénomination donne en néerlandais CBBV, c'est-à-dire « *Centralisatiebureau voor Bestellingen inzake Verdediging* ». Dans le présent rapport, nous utiliserons donc la nouvelle dénomination « service Industrie et Défense ».

10. Deelneming aan de bijeenkomsten van internationale comités, zoals de NATO, WEU en IEPG.

Uit dit overzicht blijkt dat voor onderhavig onderzoek vooral de activiteiten van de Dienst « Nijverheid en Defensie » op het gebied van de onderhandelingen met buitenlandse bedrijven inzake het opstellen van de economische clausules in de offertes en de economische beschikkingen in de contracten enerzijds en de opvolging van de uitvoering van de economische aspecten van de verbintenissen anderzijds, van wezenlijk belang zijn.

Wanneer het Ministerie van Landsverdediging wenst over te gaan tot het aankopen van « specifiek militair materieel » vallend onder de toepassing van artikel 223, § 1, b van het EU-Verdrag (1), wordt in het bestek , opgesteld door SGA, normaliter in een zogenaamde « economische clausule » voorzien, voor zover tenminste de aankoop van het hoofddefensiemateriëel de som van 50 miljoen BEF overtreft (2).

De « economische clausule » in het bestek wijst de inschrijvende firma's er op dat zij in hun offerte een economisch gedeelte dienen op te nemen waarin zij beschrijven hoe en in welke (liefst quantificeerbare) mate zij de Belgische industrie bij de levering van het gevraagde materieel zullen betrekken.

Alle offertes dienen aan SGA te worden gestuurd maar het economisch gedeelte van elke offerte wordt door SGA voor verdere behandeling aan de Dienst « Nijverheid en Defensie » overgezonden. Het economische luik van de door SGA ontvangen offertes wordt vervolgens door de geciteerde Dienst grondig en comparatief geanalyseerd en op zijn waarde getoetst (3).

Soms worden de inschrijvers ten kantore van de Dienst « Nijverheid en Defensie » geconvoceerd voor « preciseringen » of, zo het een defensiehoofdcontract in onderhandse gunning betreft, voor echte onderhandelingen over de inhoud van de voorstellen tot economische beschikking van de ingeschreven firma's.

(1) De geachte lezer wordt in deze verwezen naar de uitvoerige studie aangaande de juridische en economische implicaties van artikel 223 van het EU-Verdrag in deel 4.

(2) In functie van de afspraken gemaakt in 1986 tussen het Ministerie van Economische Zaken (Dienst « Nijverheid en Defensie ») enerzijds en het Ministerie van Landsverdediging (in hoofde van SGA) anderszijds; zie : « Akkoord betreffende de procedure tussen het ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Landsverdediging inzake de behandeling van het economisch luik van sommige opdrachten van Landsverdediging ».

(3) Voor de vergelijking van de voorstellen van economische beschikkingen in de offertes en tijdens de onderhandelingen met de potentiële buitenlandse leveranciers/kopers dient de Dienst « Nijverheid en Defensie » zich te laten leiden door de volgende criteria :

— de sectoriële verdeling van de bestelling;
— de technische en de technologische waarde;
— de werkelijke productiewaarde in België;
— de nieuwheid van de bestellingen;
— de uitvoeringstermijn van de bestellingen;
— elke variante die een werkelijk belang voor de nationale economie met zich meebrengt.

10. Participation aux travaux de comités internationaux, tels que l'OTAN, l'UEO et GEIP.

Il ressort de cette énumération que, dans le cadre de la présente enquête, les aspects essentiels des activités du service « Industrie et Défense » concernent les négociations avec les entreprises étrangères au sujet de la mise au point des clauses économiques des offres et des dispositions économiques reprises dans les contrats, ainsi que le suivi de l'exécution des aspects économiques des engagements.

Lorsque le ministère de la Défense nationale souhaite acheter du « matériel spécifiquement militaire », relevant du champ d'application de l'article 223, § 1er, b, du Traité sur l'Union européenne (1), le cahier des charges, établi par le SGA, prévoit normalement une « clause économique », pour autant que le montant de l'achat de matériel majeur de défense soit supérieur à 50 millions de francs belges (2).

La « clause économique » contenue dans le cahier des charges indique aux firmes soumissionnaires qu'elles doivent prévoir dans leur offre un volet économique précisant comment et dans quelle mesure (de préférence en termes quantifiables) elles entendent associer l'industrie belge à la fourniture du matériel demandé.

Toutes les offres doivent être envoyées au SGA, mais le volet économique de chacune d'elles est transmis au service « Industrie et Défense », qui l'examinera de façon plus approfondie. Ce service procédera à un analyse fouillée et comparative du volet économique des offres communiquées au SGA et en appréciera la valeur (3).

Les soumissionnaires peuvent être convoqués par le service « Industrie et Défense » afin d'apporter des précisions ou, s'il s'agit d'un contrat majeur de défense passé de gré à gré, afin de négocier véritablement le contenu des propositions de dispositions économiques des entreprises soumissionnaires.

(1) Le lecteur se reportera, à cet égard, à l'étude détaillée concernant les implications juridiques et économiques de l'article 223 du Traité sur l'Union européenne dans la partie 4.

(2) En fonction des conventions passées en 1986 entre le Ministère des Affaires économiques (Service « Industrie et Défense ») et le Ministère de la Défense nationale (principalement le SGA); voir : « Accord relatif à la procédure prévue entre le Ministère des Affaires économiques et le Ministère de la Défense nationale en ce qui concerne le traitement du volet économique de certains marchés de la Défense nationale ».

(3) Pour comparer les propositions de clauses économiques contenues dans les offres et lors des négociations avec les fournisseurs/acheteurs potentiels étrangers, le service « Industrie et Défense » doit se fonder sur les critères suivants :

— la répartition sectorielle de la commande;
— la valeur technique et technologique;
— la valeur de production réelle en Belgique;
— la nouveauté des commandes;
— le délai d'exécution des commandes;
— toute variante présentant un intérêt réel pour l'économie nationale.

Tenslotte wordt door de Dienst een soort short-list van de diverse voorstellen inzake economische beschikking opgesteld die aan de Minister van Economische Zaken of, desgevallend, aan de Ministerraad voor verder gevolg wordt overgezonden.

Wanneer de door de Wet bevoegde Ordonnateur zijn definitieve keuze heeft gemaakt en de opdracht is gegund, dient het contract te worden opgesteld en ter ondertekening aan de partijen voorgelegd. De Dienst « Nijverheid en Defensie » is er mee belast samen met het uitverkoren bedrijf de vaak niet of niet voldoende gepreciseerde voorstellen tot economische beschikking uit de offertes nu zo te detailleren dat zij als zogenaamde « economische beschikkingen » (1) in het definitieve contract kunnen worden opgenomen.

Eenmaal het contract door alle partijen is ondertekend, neemt een nieuwe faze in de ingewikkelde taakomschrijving van de Dienst « Defensie en Industrie » een aanvang, namelijk het opvolgen van de uitvoering van de economische beschikkingen in het contract.

Zoals uitvoerig uit afdeling 2.4.2. zal blijken, beschikt de genoemde Dienst daartoe over de hulp van de gespecialiseerde auditteams van de Sector Industrieel Bedrijfsleven van de BDBL (2), die onder meer met de interne controle binnen Economische Zaken inzake de uitvoering van de economische beschikkingen belast is. Enquêteverslagen van de bevoegde ambtenaren van de BDBL, stellen de Dienst « Nijverheid en Defensie » in staat zich een idee te vormen van de mate waarin de firma's zich van hun contractuele verplichtingen inzake economische return in concreto kwijten. Stelt de Dienst vast dat een bepaald bedrijf ernstig in gebreke blijft dan kan aan de Minister van Economische Zaken een sanctieregeling worden voorgesteld die kan worden gebaseerd op de bedongen boeteclausule. In de praktijk is gebleken dat de betrokken Dienst dit zelden of nooit doet. Meestal stelt deze Dienst de Minister voor de uitvoeringstermijn voor de economische beschikkingen te verlengen in zoverre het te penaliseren bedrijf kan instemmen met een vaste planning van investeringen en/of aankopen. In zeer ernstige gevallen kan aan de Minister worden voorgesteld zijn collega van Landsverdediging in gemeenschappelijk overleg te verzoeken alle betalingen voor het hoofddefensiematerieelcontract op te schorten. Vermits de compensatiemarkt eigenlijk een betrekkelijk kleine markt is, speelt de Dienst « Nijverheid en Defensie » echter meestal een psychologische troefkaart uit, namelijk die van de zogenaamde « mo-

(1) Het is een misverstand dat deze « economische beschikkingen » enkel op compensatieformules zouden slaan. De economische beschikkingen kunnen elke vorm van positieve economische return voor de Belgische economie omvatten, zoals industriële samenwerking (vanaf R & D-faze), coproductie (*single of multiple source*) of compensaties (direct, semi-direct of indirect) bij bestellingen in het buitenland.

(2) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw.

Le service dresse ensuite une « short-list » des diverses propositions de dispositions économiques qui sera remise au ministre des Affaires économiques ou, le cas échéant, au conseil des ministres pour qu'il y soit donné suite.

Une fois que l'ordonnateur habilité par la loi a fait son choix définitif et que le marché a été attribué, il convient de rédiger le contrat et de le soumettre à la signature des parties. Le service « Industrie et Défense » est alors chargé de détailler, en collaboration avec l'entreprise élue, les propositions de dispositions économiques, qui, souvent ne sont pas ou pas suffisamment précises dans les offres, de telle sorte qu'elles puissent être reprises dans le contrat définitif sous forme de « dispositions économiques » (1).

Une fois que toutes les parties ont signé le contrat, débute une nouvelle phase de la mission complexe du service « Défense et Industrie » : le suivi de l'exécution des clauses économiques du contrat.

Ainsi qu'il ressortira à suffisance de la section 2.4.2., ce service est assisté à cet effet par les audits spécialisés du Secteur « Economie Industrielle » de l'OBEA (2), qui est notamment chargé du contrôle interne, au sein des Affaires économiques, de l'exécution des dispositions économiques. Les rapports d'enquête des agents compétents de l'OBEA permettent au service « Industrie et Défense » de se faire une idée de la manière dont les firmes s'acquittent concrètement de leurs obligations contractuelles en matière de compensations économiques. Si le service constate qu'une entreprise manque gravement à ses obligations, il peut proposer au ministre des Affaires économiques une sanction qui peut être basée sur l'amende convenue, ce qui, dans la pratique, n'arrive pour ainsi dire jamais. Il propose le plus souvent au ministre de prolonger le délai d'exécution des dispositions économiques dans la mesure où l'entreprise à pénaliser marque son accord sur un calendrier fixe d'investissements et/ou d'achats. Dans les cas très graves, il peut être proposé au ministre de demander à son collègue de la Défense nationale de suspendre tout paiement relatif au contrat majeur de matériel de défense. Etant donné que le marché des compensations est en fait un marché relativement restreint, le service « Industrie et Défense » jouera toutefois en général la carte de la psychologie, à savoir celle de la « sanction morale », en laissant entendre que les entreprises « déloyales » ou défaillantes seront exclues

(1) Il est faux de s'imaginer que les « clauses économiques » concernent uniquement les formules de compensation. Les clauses économiques peuvent concerner toute forme de retombées économiques positives pour l'économie de notre pays. Citons, par exemple, la collaboration industrielle (dès la phase de R & D), la coproduction (à source unique ou multiple) ou les compensations (directes, semi-directes ou indirectes) liées à des commandes passées à l'étranger.

(2) Office belge de l'économie et de l'agriculture.

rele strafmaatregel », waarbij erop gezinspeeld wordt dat « deloyale » of in gebreke blijvende bedrijven in de toekomst wegens hun manifest economisch of financieel wangedrag van Belgische overheidsopdrachten zullen worden uitgesloten.

Tenslotte dient nog aandacht te worden geschonken aan de juridische basis waarop de geschetste procedure berust. In 1986 werd tussen de toenmalige Ministers van Landsverdediging en Economische Zaken (1) een politiek akkoord bereikt over de manier waarop de economische weerslag van de overheidsopdrachten inzake de levering van defensiehoofdmaterieel in de toekomst diende te worden geregeld. Het politieke akkoord resulteerde in een zogenaamd Protocolakkoord zonder specifieke datum (vermoedelijk voorjaar 1986) en getekend door de heren R. Vandamme voor de Administratie van de Nijverheid (Economische Zaken) aan de ene kant en Generaalmajoor M. Barrez voor SGA (Landsverdediging) aan de militaire kant (2).

Het « Akkoord betreffende de procedure tussen het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Landsverdediging inzake de behandeling van het economisch luik van sommige opdrachten van Landsverdediging » stelt in zijn artikel één dat

« ...zullen het voorwerp uitmaken van een economische analyse door de gespecialiseerde diensten van het Ministerie van Economische Zaken (MEZ/Dienst Industrie en Defensie) de opdrachten gegund door Landsverdediging die binnen één van de volgende categorieën vallen :

— de opdrachten waarvan het geraamde bedrag (BTW niet inbegrepen) 50 miljoen BEF bereikt;

— de meerjaarlijkse opdrachten in schijven waarvan het totaal der schijven zonder BTW 50 miljoen BEF bereikt;

— de opdrachten die in toepassing van de wetgeving op de Overheidsopdrachten aan een Ministerieel Comité moeten worden voorgelegd;

— uitzonderlijk, elke andere opdracht, welke ook het bedrag er van weze, op uitdrukkelijke aanvraag van de minister van Economische Zaken. »

Artikel 3 bepaalt dat er twee mogelijke typeclausules in de bestekken kunnen worden opgenomen :

— een typeclausule voor een levering aan Landsverdediging van « specifiek militair materieel » in de zin van het Europese recht;

— een typeclausule voor alle andere gevallen.

Verder bepaalt het Protocolakkoord nog dat het economisch luik van de offerte door SGA naar « Nijverheid en Defensie » wordt gestuurd zonder de volledige evaluatie van de inschrijvingen af te wachten (artikel 4) en dat een zo groot mogelijke discretie aan de dag dient te worden gelegd (artikel 5).

(1) Respectievelijk de heer F.X. de Donnéa en Ph. Maystadt.

(2) Er dient te worden opgemerkt dat van bij de aanvang de rechtsgeldigheid van dit « protocolakkoord » (zonder datum, zonder officiële ministeriële sanctionering en niet bekendgemaakt) betwist werd.

à l'avenir des marchés publics belges en raison de leur inconduite économique ou financière notoire.

Enfin, il convient également de se pencher sur les fondements juridiques de la procédure que nous avons décrite. En 1986, les ministres de la Défense nationale et des Affaires économiques (1) ont conclu un accord politique au sujet de la manière dont il convenait de déterminer à l'avenir les retombées économiques des marchés publics concernant la fourniture de matériel militaire. Cet accord politique a débouché sur l'établissement d'un protocole d'accord non daté (mais qui date probablement du printemps 1986) et signé par MM. R. Vandamme, pour le compte de l'Administration de l'industrie (Affaires économiques), et le général-major M. Barrez pour le SGA (Défense nationale) (2).

L' « Accord relatif à la procédure prévue entre le ministère des Affaires économiques et le ministère de la Défense nationale en ce qui concerne le traitement du volet économique de certains marchés de la Défense nationale » prévoit en son article 1er que

« ...feront l'objet d'une analyse économique par les services spécialisés du ministère des Affaires économiques (MAE-Service Industrie et Défense), les marchés attribués par la Défense nationale qui entrent dans une des catégories suivantes :

— les marchés dont le montant (hors TVA) atteint 50 millions de francs belges);

— les marchés pluriannuels comportent plusieurs tranches dont le total des tranches atteint 50 millions de francs belges hors TVA;

— les marchés qui doivent être soumis à un Comité ministériel en application de la législation sur les marchés publics;

— à titre exceptionnel, tout autre marché, quel qu'en soit le montant, à la demande expresse du ministre des Affaires économiques. »

L'article 3 prévoit que deux clauses types peuvent figurer dans les cahiers spéciaux des charges :

— une clause type en ce qui concerne la fourniture à la Défense nationale de « matériel spécifiquement militaire » au sens du droit européen;

— une clause type pour tous les autres cas.

Le Protocole d'accord prévoit par ailleurs que le SGA transmet le volet économique de l'offre au service « Industrie et Défense », sans attendre que l'on ait procédé à l'évaluation complète des soumissions (article 4) et qu'il convient de faire preuve de la plus grande discrétion (article 5).

(1) Il s'agit respectivement de M. F.X. de Donnéa et de M. Ph. Maystadt.

(2) Il convient de souligner que la validité de ce « protocole d'accord » (non daté, non assorti d'une sanction ministérielle officielle et non publié) fut contestée dès le départ.

Tenslotte dient te worden gewezen op het belang van artikel 7 van het Protocolakkoord dat stelt dat er tijdens de volledige periode van analyse van de offerten contacten kunnen zijn tussen beide administraties; en, dat de « aldus uitgewisselde informatie de verwerking van de verschillende geëvalueerde aspecten in het geheel in de hand zal werken zodat in de mate van het mogelijke telkens een globaal coherent gunningsvoorstel kan naar voor worden gebracht ».

2.4.1.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen.

De Onderzoekscommissie heeft op 12 november 1993 de heer J. Jacobs, directeur bij de Dienst « Nijverheid en Defensie » als getuige gehoord. Verder werden diverse juridische experten op 2 en 4 mei 1994 over de rechtsaspecten van het compensatiebeleid door de Onderzoekscommissie geraadpleegd. Tenslotte werd de Heer M. Wathelet, Vice Eerste Minister, Minister van Justitie en van Economische Zaken op 7 juni 1994 de kans geboden het tot op heden gevoerde beleid inzake nijverheidscompensaties verdedigen en te antwoorden op de vragen en de suggesties van de Leden van de Onderzoekscommissie « Legeraankopen ».

De Onderzoekscommissie verbindt daar de hierna volgende conclusies en opmerkingen aan.

1. Eerst en vooral heeft de Onderzoekscommissie vastgesteld dat de juridische basis die door de Dienst « Nijverheid en Defensie » wordt ingeroepen om zijn handelswijze te onderbouwen, namelijk het zogenaamde Protocolakkoord van 1986 , flagrant strijdig is met de Belgische wet- en regelgeving inzake de Overheidsopdrachten.

Als men aanneemt dat nijverheidscompensaties noch min noch meer een delicate aangelegenheid zijn en zich daarom moeten afspelen in een transparant administratief kader, is het des te meer te betreuren dat het zogenaamde Protocolakkoord :

— niet is gepubliceerd;

— dat het een document behelst dat vanuit taalkundig, juridisch-linguïstisch en legistiek standpunt géén voorbeeld is;

— dat het vanuit materieel gezichtspunt zaken regelt waarmee ontzettende bedragen en potentiële economische macht en invloed zijn gemoeid maar toch op het niveau van de administratie (handtekening van twee diensthoofden) is ondertekend en niet zoals het zou behoord hebben door de betrokken Ministers;

— en dat het niet gedagtekend is.

Ten tweede overtreedt het Protocolakkoord — dat overigens nooit is aangepast om rekening te houden met een aantal revolutionaire veranderingen op het vlak van het wet- en regelgevend kader voor Overheidsopdrachten — op verschillende punten de Omzendbrief van de Eerste minister van 16 juli 1986. Deze laatste bepaalt immers dat vanaf de geciteerde datum een economische clausule enkel nog

Enfin, il convient de souligner l'importance de l'article 7 du protocole d'accord, qui précise qu'il peut y avoir des contacts entre les deux administrations durant toute la période d'analyse des offres et que les informations ainsi échangées favoriseront le traitement global des divers aspects évalués, ce qui permettra, dans la mesure du possible, de faire des propositions d'adjudication globalement cohérentes.

2.4.1.2. Constatations, conclusions et observations

Le 12 novembre 1993, la commission d'enquête a entendu, en tant que témoin, M. J. Jacobs, directeur du Service « Industrie et Défense ». Par ailleurs, la commission d'enquête a consulté, les 2 et 4 mai 1994, divers experts sur les aspects juridiques de la politique de compensations. Enfin, M. M. Wathelet, vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Affaires économiques, a eu l'occasion, le 7 juin 1994, de défendre la politique menée jusqu'à présent en matière de compensations industrielles et de réagir aux questions et suggestions formulées par les membres de la commission d'enquête « Commandes militaires ».

Sur la base de ces témoignages et consultations, la commission d'enquête formule les conclusions et observations suivantes.

1. En premier lieu, la commission d'enquête a constaté que le fondement juridique invoqué par le service « Industrie et Défense » pour justifier ses procédés, à savoir le fameux protocole d'accord de 1986, est en contradiction flagrante avec la législation et la réglementation belges en matière de commandes publiques.

Si l'on admet que les compensations industrielles sont une matière délicate et qu'elles doivent dès lors être gérées dans un cadre administratif transparent, on ne peut que déplorer que le protocole d'accord :

— n'ait pas été publié;

— soit loin d'être un modèle sur le plan linguistique, juridique et légistique;

— soit l'œuvre de l'administration (il est signé par deux chefs de service) et non, comme cela aurait dû l'être, des ministres concernés, alors que d'un point de vue matériel, il règle des affaires dans lesquelles des montants considérables sont en jeu et où peuvent intervenir des puissances et des influences économiques;

— n'ait pas été daté.

Deuxièmement, le protocole d'accord — qui, du reste, n'a jamais été adapté afin de tenir compte d'un certain nombre de changements révolutionnaires au niveau du cadre légal et réglementaire des marchés publics — est contraire, à plusieurs égards, à la circulaire du premier ministre du 16 juillet 1986. Cette circulaire dispose en effet qu'à partir de la date précitée, il ne pourra plus être prévu de clause écono-

mag worden opgenomen in de bestekken voor het via een onderhandse opdracht aankopen van specifiek militair materieel (1).

Aldus hebben de Inspectie van Financiën en het Rekenhof reeds herhaalde keren gesteld dat in het licht van de Omzendbrief van 1986 en van de Europese en Belgische Wet-en regelgeving, economische clausules bij offerte-aanvragen volledig uit den boze zijn.

Het minste wat derhalve kan worden gezegd is dat het Protocolakkoord geenszins conform is met de Wet- en Regelgeving inzake Overheidsopdrachten, in elk geval niet meer sedert de publicatie van het koninklijk besluit van 8 december 1988.

— De Onderzoekscommissie verzoekt de Regering en de betrokken Ministers dringend dit protocolakkoord tussen SGA en de Dienst « Nijverheid en Defensie » nietig te verklaren en volledig in te trekken. Het dient in de ogen van de Onderzoekscommissie onverwijld vervangen te worden door het (nog goed te keuren) koninklijk besluit in uitvoering van artikel 3, derde lid, van de nieuwe Wet op de Overheidsopdrachten van 24 december 1993.

In dit koninklijk besluit mogen geen bepalingen uit het afgeschafte Protocolakkoord zonder meer worden overgenomen en dient rekening gehouden te worden met de nieuwe beschikkingen die de Onderzoekscommissie betreffende de algemene procedure inzake Overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging zal aanbevelen.

Meer bepaald :

— dient de grens van 50 miljoen BEF zoals artikel 1, tweede lid, stipuleert te worden opgetrokken tot minstens 100 miljoen frank;

— moet het *ex officio* recht van de Minister van Economische Zaken om aan elke Overheidsopdracht van zijn keuze ten bate van Landsverdediging een clausule te kunnen hechten, wegens zijn manifeste mogelijkheden tot misbruik en tot systematische kostenverhoging voor Defensie, worden afgeschaft;

— vervallen alle materiële bepalingen van de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 en dient *a fortiori* elk contact tussen SGA enerzijds en de Dienst « Nijverheid en Defensie » te worden verboden. Artikel 7 dat de communicatie tussen beide instanties regelt, biedt immers veel te veel potentiële mogelijkheden tot administratieve manipulaties van de offertes en tot een via informele en officieuze circuits agerende bureaucratische sturing van de gunningsprocedures. In de toekomst mag er geen enkele interactie of interferentie tussen het militaire en het economische gedeelte van de overheidsopdracht ten bate van Defensie meer bestaan.

(1) Volgens artikel 2 kunnen immers bij alle gunningswijzen compensaties gevraagd worden; artikel 3 heeft het over een typeclausule voor overheidsopdrachten voor de levering van niet-specifiek militair materieel; artikel 4 geeft duidelijk aan dat nijverheidscompensaties kunnen ongeacht de gunningswijze enz.

mique que dans les cahiers des charges pour l'acquisition de matériel spécifiquement militaire par la procédure de gré à gré (1).

L'Inspection des Finances et la Cour des comptes ont dès lors estimé à plusieurs reprises que compte tenu de la circulaire de 1986 et des dispositions légales et réglementaires belges et européennes, l'insertion de clauses économiques dans les demandes d'offres était à proscrire.

Il est donc permis d'affirmer à tout le moins que le protocole d'accord n'est nullement conforme aux dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics et ce, en tout cas, depuis la publication de l'arrêté royal du 8 décembre 1988.

— La commission d'enquête demande au gouvernement et aux ministres concernés d'annuler et de rapporter d'urgence ce protocole d'accord entre le SGA et le service « Industrie et Défense ». La commission estime que ledit protocole doit être remplacé sans délai par l'arrêté royal (à prendre) d'exécution de l'article 3, troisième alinéa, de la nouvelle loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

Cet arrêté royal ne pourra reprendre telles quelles des dispositions du protocole d'accord annulé et devra tenir compte des nouvelles dispositions qui figureront dans les recommandations de la commission d'enquête en matière de marchés publics pour le compte de la Défense nationale.

La commission estime en particulier :

— que la limite fixée à 50 millions de francs à l'article 1er, deuxième alinéa, doit être portée à 100 millions de francs minimum;

— que le droit du ministre des Affaires économiques d'annexer d'office une clause économique à tout marché public de son choix au profit de la Défense nationale, doit être supprimé en raison des possibilités d'abus manifestes qu'il implique et du surcoût systématique qui s'ensuit pour la Défense nationale;

— qu'il faut abroger toutes les dispositions matérielles des articles 4, 5, 6, 7 et 8 et, *a fortiori*, interdire tout contact entre le SGA et le service « Industrie et Défense ». L'article 7 qui règle les modalités de communication entre ces deux instances offre en effet beaucoup trop de possibilités de manipulations administratives au niveau des offres et d'orientation bureaucratique des modes de passation par le biais de circuits informels et officieux. Il ne peut plus y avoir à l'avenir aucune interaction ou interférence entre le volet militaire et le volet économique d'un marché public au profit de la Défense nationale.

(1) En vertu de l'article 2, des compensations peuvent être demandées dans tous les modes de passation; l'article 3 a trait à une clause-type pour les marchés publics de fourniture de matériel non spécifiquement militaire; l'article 4 prévoit clairement que des compensations industrielles peuvent être demandées indépendamment du mode de passation, etc.

2. De Onderzoekscommissie stelt verder naar het inhoudelijke aspect van de Dienst « Nijverheid en Defensie » toe vast dat de gehele procedure die qua temporeel aspect begrepen ligt tussen de ontvangst van het voorstel tot economische beschikking van de mededingende bedrijven enerzijds en de defitieve ondertekening van de economische beschikkingen in het contract anderzijds in een sfeer baadt van officieuze administratieve handelingen. De Dienst « Nijverheid en Defensie » is blijkbaar slechts gebonden door vage regels voor het benaderen van de inschrijvende bedrijven. Ook de methodologie blijft erg duister.

— De Onderzoekscommissie vindt dat officieuze, ongebonden en ongecontroleerd optreden van de Dienst « Nijverheid en Defensie » in dergelijke gevoelige aangelegenheden van 's lands belangen niet langer kan. Verschillende bedrijven — aan wie overigens gelijkheid van behandeling dient gegarandeerd te worden — hebben zich reeds beklaagd over de ondoorzichtige wijze waarop de Dienst zijn taken uitoefent. Dit is een slechte zaak omdat op deze wijze de competentie, vindingrijkheid en zin voor initiatief die bij de Dienst duidelijk aanwezig is, als het kind met het badwater der klachten dreigt te worden weggegooid.

Vandaar dat de Onderzoekscommissie een evenwicht wil nastreven tussen de belangen van het Rijk, gesymboliseerd in de actie van de Dienst « Nijverheid en Defensie » enerzijds en de legitieme vraag naar transparantie en manifest uit de feitelijke, administratieve praktijk blijkende ongelijkheid van behandeling der inschrijvende firma's anderzijds.

In haar aanbevelingen betreffende de toekomst van de Nijverheidscompensaties zal de Onderzoekscommissie dienaangaande een reeks concrete voorstellen doen.

3. De Onderzoekscommissie stelt vervolgens vast dat de administratieve verhouding tussen de Dienst « Nijverheid en Defensie » en de Sector Industrieel Bedrijfsleven van de BDBL op het niveau van de controle van de uitvoering van de economische beschikkingen, volledig is scheefgegroeid (zie daartoe de opmerkingen van de Onderzoekscommissie sub 2.4.2.).

4. Uit het Onderzoek is gebleken dat de Dienst « Nijverheid en Defensie » bij de aanvankelijke voorstellen tot economische beschikking (als eerste invulling van de economische clausule in het bestek) vaak vrede neemt met zeer vage beloften, die daarna in een aantal gevallen in een economische beschikking kunnen worden hardgemaakt, en die als dat al wel het geval is, voortdurende uitvoeringsproblemen opleveren.

— De Onderzoekscommissie verzoekt de Minister van Economische Zaken dringend maatregelen te willen nemen om de inschrijvende bedrijven ertoe te verplichten klare en duidelijke voorstellen voor de

2. Pour ce qui est des missions du service « Industrie et Défense », la commission d'enquête constate que l'ensemble de la procédure, comprise entre la réception des propositions de clause économique des entreprises concurrentes et la signature définitive des dispositions économiques reprises dans le contrat comporte de nombreux actes administratifs officieux. Manifestement, le service « Industrie et Défense » n'est tenu de respecter que des règles vagues en ce qui concerne l'approche des entreprises soumissionnaires. Quant à la méthodologie, elle demeure, elle aussi, très obscure.

— La commission d'enquête estime que l'on ne peut accepter que le service « Industrie et Défense » continue de travailler de façon officieuse, sans règles précises et sans contrôle, dans des domaines aussi sensibles qui touchent les intérêts du pays. Plusieurs entreprises — qui devraient au demeurant bénéficier d'une égalité de traitement — se sont plaintes du manque de transparence avec lequel le service s'acquitte de ses tâches. Cette situation est regrettable, car les plaintes risquent d'occulter les compétences, l'inventivité et l'esprit d'initiative qui existent manifestement dans le service.

La commission d'enquête souhaite dès lors parvenir à un équilibre entre les intérêts de l'Etat, symbolisés par l'action du service « Industrie et Défense » d'une part, et la demande légitime de transparence et d'égalité de traitement dans la pratique administrative formulée par les entreprises soumissionnaires d'autre part.

La commission d'enquête formulera une série de propositions concrètes à ce sujet dans ses recommandations relatives à l'avenir des compensations industrielles.

3. La commission d'enquête constate qu'un profond déséquilibre est apparu dans le rapport administratif entre le service « Industrie et Défense » et le secteur « économie industrielle » de l'OBEA au niveau du contrôle de l'exécution des clauses économiques (voir à cet égard les observations de la commission d'enquête sous 2.4.2.).

4. Il est ressorti de l'enquête que, lors des propositions initiales de dispositions économiques (qui constituent la première mouture des clauses économiques du cahier spécial des charges), le service « Industrie et Défense » se contente souvent de promesses très vagues, qui, par la suite, ne peuvent, dans un certain nombre de cas, pas être concrétisées dans une clause économique ou qui, si elles peuvent l'être, posent sans cesse des problèmes d'exécution.

— La commission d'enquête demande au ministre des Affaires économiques de prendre d'urgence des mesures visant à obliger les entreprises soumissionnaires à insérer des propositions claires et précises

economische return op te nemen in het voorstel van economische beschikking dat naar de Dienst « Nijverheid en Defensie » wordt overgezonden. Met vage omschrijvingen qua volume, waarde of locus van investeringen, kan niet langer vrede worden genomen. Liefst worden de bedrijven verplicht het voorstel tot economische beschikking in een in het internationale economische verkeer geldende rechtstitel te gieten, zoals bijvoorbeeld een « *Letter of Intent* ». Niet voldoende gepreciseerde voorstellen dienen zonder meer te worden verworpen.

relatives aux retombées économiques dans la proposition de disposition économique qui est transmise au service « Industrie et Défense ». On ne peut plus se satisfaire de descriptions vagues quant au volume, à la valeur et à la localisation des investissements. Il serait souhaitable d'obliger les entreprises à couler la proposition de disposition économique en une forme juridique valable en matière d'échanges économiques internationaux, comme par exemple une « Lettre d'Intention ». Les propositions imprécises sont à rejeter sans plus.

2.4.2. *De « Sector Industrieel Bedrijfsleven » van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (« BDBL »)*

2.4.2.1. Algemeen beschrijvend gedeelte

1. *Inleiding*

De « Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw » of « BDBL » is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die onder de gezamenlijke voogdij staat van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Landbouw (1).

De BDBL werd opgericht door het koninklijk besluit nr 82 van 10 november 1967 (2).

Een raad van beheer, bestaande uit een voorzitter en 19 vaste en plaatsvervangende leden, is belast met de uitvoering, op verzoek van de Ministers van Economische Zaken en Landbouw, van de wet- en regelgeving zoals vastgesteld bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 november 1967. Twee « Bestendige Comités » staan de raad van beheer in zijn werkzaamheden bij (3).

De controle op de BDBL geschiedt op basis van de bepalingen vervat in de wet van 16 maart 1954 betreffende de uitoefening van de controle op sommige instellingen van openbaar nut, met name die inzake de zogenaamde instellingen van categorie B.

Zoals reeds uit het voorgaande kan worden afgeleid, bezit de BDBL een duale structuur, administratief geconcretiseerd in twee totaal verschillende « *sectoren* ».

— De sector « LVPI » of « Landbouw- en Voedingsprodukten en -industrieën », waarvan de werkzaamheden hoofdzakelijk voortvloeien uit het door de EG ten uitvoer gelegde landbouwmarkt- en prijsbeleid (4).

(1) Aan deze eigenaardige organieke situatie en aan het bicephale toezicht komt wellicht na 1 januari 1995 een definitief einde. In het kader van de reorganisatie van sommige besturen van het Openbaar Ambt, wordt de BDBL in twee onderscheiden delen opgesplitst. De huidige sector « Industrieel Bedrijfsleven » wordt overgeheveld naar de Algemene Economische Inspectie van het Ministerie van Economische Zaken.

De Minister van Economische Zaken komt hier overigens mee tegemoet aan een dringende vraag van de Onderzoekscommissie.

Zie het verslag in naam van de Commissie voor de Begroting over de Rijksmiddelenbegroting voor het Begrotingsjaar 1995, Stuk nr 1545/4-93/94 van 3 november 1994, blz. 317-318 en 322.

(2) Koninklijk besluit nr 82 van 10 november 1967 houdende oprichting van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw en afschaffing van de Handelsdienst voor Ravitaillering en de Dienst voor Economische Recuperatie.

(3) Het Bestendig Comité « IB » of « Industrieel Bedrijfsleven » en het Bestendig Comité « LVPI » of « Landbouw- en Voedingsprodukten en -industrieën », verwijzend naar de twee activiteitssectoren waarbinnen de BDBL bedrijvig is.

(4) Een uitstekend overzicht van de activiteiten van de Sector LVPI (die overigens vanaf 1 januari 1995 als BIRB in het organieke kader van het Ministerie van Landbouw wordt opgenomen) treft men aan in : F. Delvaux, *Jaarverslag 1993 van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw*, Brussel, 1994, blz. 21-206.

2.4.2. *Le secteur « Economie industrielle » de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA)*

2.4.2.1. Description générale

1. *Introduction*

L'Office belge de l'économie et de l'agriculture ou OBEA est un organisme public doté de la personnalité juridique et placé sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires économiques et du ministre de l'Agriculture (1).

L'OBEA a été créé par l'arrêté royal n° 82 du 10 novembre 1967 (2).

En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967, un conseil d'administration, composé d'un président et de 19 membres effectifs et suppléants, est chargé de l'exécution, à la demande des ministres des Affaires économiques et de l'Agriculture, de la législation et de la réglementation. Deux comités permanents assistent le conseil d'administration dans ses travaux (3).

Le contrôle de l'OBEA est réglé par les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, à savoir celles relatives aux organismes de la catégorie B.

Ainsi qu'il peut être inféré de ce qui précède, l'OBEA est dotée d'une structure duale, qui se concrétise sur le plan administratif par deux *secteurs* totalement différents.

— Le secteur PIAA ou « produits industriels agricoles et alimentaires », dont les activités découlent essentiellement de la politique menée par la CEE en matière de marché agricole et de prix (4).

(1) Il sera sans doute mis fin à cette situation organique singulière ainsi qu'à la tutelle bicéphale le 1er janvier 1995. Dans le cadre de la réorganisation de certaines administrations publiques, l'OBEA sera en effet scindé en deux parties distinctes. Le secteur « Economie industrielle » sera transféré à l'Inspection générale économique du ministère des Affaires économiques.

Le ministre des Affaires économiques répond du reste en cela à une demande pressante de la Commission d'enquête.

Voir le rapport fait au nom de la commission du budget par M. Taylor sur le budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1995, Doc. n° 1545/4-93/94 du 3 novembre 1994, pp. 317-318 et 322.

(2) Arrêté royal n° 82 du 10 novembre 1967 portant création de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture et supprimant l'Office commercial du ravitaillement et l'Office belge de récupération économique.

(3) Le comité permanent EI ou « Economie industrielle » et le comité permanent PIAA ou « produits et industries agricoles et alimentaires », qui correspondent aux deux secteurs d'activité de l'OBEA.

(4) On trouvera un excellent aperçu des activités du secteur PIAA (qui sera d'ailleurs repris, à partir du 1er janvier 1995, dans le cadre organique du ministère de l'Agriculture sous la dénomination BIRB) dans : F. Delvaux, *Rapport annuel 1993 de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture*, Bruxelles, 1994, pp. 21-206.

— De sector « IB » of « Industrieel Bedrijfsleven » : deze sector is belast met diverse opdrachten die uit het economische en wetenschapsbeleid van de regering voortvloeien. Ons inziens inzake de verificatie van de comptabiliteits- en financiële gegevens van Belgische bedrijven die contracten ondertekenden in het kader van ESA-programma's, compensatieclausules bij aankoop van hoofddefensiematerieel, de Airbus-studieprojecten, R & D-programma's inzake recuperatie en recyclage van secundaire grondstoffen, de Afvalbeurs, de onderzoeksopdrachten toegekend aan Belgische firma's en universiteiten in het kader van Belgacom-contracten enz. (1).

In het kader van haar werkzaamheden interesseerde de Onderzoekscommissie zich vanzelfsprekend voor de activiteiten van de sector « IB » op het vlak van de verificatie van de contracten inzake de « *Nijverheidscompensaties* ».

2. *De sector « Industrieel Bedrijfsleven » van de BDBL en de « Nijverheidscompensaties » bij contracten voor aankoop van hoofddefensiematerieel : juridische grondslagen*

De sector « IB » van de BDBL is belast met de verificatie en de boekhouding van de uitvoering van de « economische clausules », gehecht aan sommige contracten voor de aankoop van hoofddefensiematerieel. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in de ministeriële besluiten van 2 februari 1970 en van 12 juli 1971 (2).

In dit laatste ministerieel besluit lezen wij in artikel 1 onder andere dat :

« ... Ter uitvoering van de overeenkomsten en contracten afgesloten door de Belgische Staat betreffende de aankoop van hoofddefensiematerieel, wordt aan de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, Industriële Bedrijfssector, het nazicht opgedragen van de uitvoering van de verplichtingen betreffende de deelname van de Belgische industrie bij het vervaardigen van dit materieel en betreffende de compensatiebestellingen die voortvloeien uit de overeenkomsten en contracten waarvan hierboven sprake ... » (3).

Dit heeft er onder meer toe geleid dat de BDBL dé obligate bron is voor al wie de economische beschikkingen wenst te evalueren (4), derhalve en *a fortiori*

— Le secteur « EI » ou « économie industrielle » : ce secteur est chargé des diverses missions découlant de la politique économique et scientifique du gouvernement. Il s'agit en principe de la vérification de la comptabilité et des données financières des entreprises belges qui concluent des contrats dans le cadre de programmes de l'ASE, des clauses de compensations à l'achat de matériel majeur de défense, des projets d'études relatives à l'Airbus, des programmes de R & D en vue de la récupération et du recyclage de matières premières secondaires, de la bourse de déchets, des missions de recherche dévolues à des entreprises et des universités belges dans le cadre de contrats Belgacom, etc. (1).

Dans le cadre de ses travaux, la commission d'enquête s'est bien entendu intéressée aux activités du secteur « EI » en ce qui concerne la vérification des contrats sur le plan des *compensations industrielles.*

2. *Le secteur « Economie Industrielle » de l'OBEA et les « compensations industrielles » liées aux contrats d'achat de matériel majeur de défense : fondements juridiques*

Le secteur « EI » de l'OBEA est chargé de la vérification et de la comptabilité de l'exécution des « clauses économiques » attachées à certains contrats d'achat de matériel majeur de défense. Le fondement légal de cette mission se trouve dans les arrêtés ministériels du 2 février 1970 et du 12 juillet 1971 (2).

Ce second arrêté ministériel prévoit notamment ce qui suit en son article 1er :

« En application des conventions et des contrats conclus par l'Etat belge relatifs à l'acquisition de matériels majeurs de défense, l'Office belge de l'Economie et de l'Agriculture, secteur économie industrielle, est chargé de la vérification de l'exécution des obligations résultant des conventions et contrats dont question ci-dessus en matière de participation de l'industrie belge à la production de ces matériels ou en matière de commandes de compensation à l'industrie belge. » (3).

Cette disposition a notamment contribué à faire de l'OBEA la référence obligée de tous ceux qui désirent évaluer les clauses économiques (4). Par conséquent

(1) Een omstandig overzicht van alle activiteiten van de sector Industrieel Bedrijfsleven treft men aan in : F. Delvaux, *o.c.*, blz. 6-20.

(2) Het betreft :

— het ministerieel besluit van 2 februari 1970 opgenomen in uitvoering van het koninklijk besluit nr 82 van 10 november 1967 (*Belgisch Staatsblad* van 15 april 1970);

— het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 2 februari 1970 (*Belgisch Staatsblad* van 24 juli 1971).

(3) *ut sub* 6, *in fine.*

(4) Zie onder meer : « De BDBL weet alles », Trends, 28 mei 1987, blz. 74-75.

(1) Un aperçu détaillé de toutes les activités du secteur Economie industrielle est publié dans : F. Delvaux, *o.c.*, pp. 6-20.

(2) Il s'agit de :

— l'arrêté ministériel du 2 février 1970 pris en application de l'arrêté royal nº 82 du 10 novembre 1967 (*Moniteur belge* du 15 avril 1970);

— l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 modifiant l'arrêté ministériel du 2 février 1970 (*Moniteur belge* du 24 juillet 1971).

(3) *ut sub* 6, *in fine.*

(4) Voir entre autres : « *De BDBL weet alles* », Trends, 28 mai 1987, pp. 74-75.

geldt deze uitspraak voor onderhavige Onderzoekscommissie.

Hoe gaat de Sector « IB » van de BDBL nu te werk om zich van de haar reglementair toegewezen taak te kwijten ?

3. *De administratieve praktijk van de Sector « IB » bij de verificatie en boekhouding van de nijverheidscompensaties*

Na ontvangst van het dossier opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken (hoofdbestanddelen contract, avenanten en de « economische clausule » zoals opgesteld door de Dienst « Nijverheid en Defensie » van de Administratie van de Nijverheid van het Ministerie van Economische Zaken, opent de BDBL/SIB het verificatie- en boekhoudingsdossier (1).

Tijdens de looptijd van het contract wordt dit dossier aangevuld met de lijsten van compensatiebestellingen bij Belgische bedrijven die de hoofdcontractant bij de dienst « Nijverheid en Defensie » indient.

Een synthese van de essentiële gegevens uit het dossier worden op een interne identificatiefiche overgeschreven.

Per maand wordt door de BDBL/SIB een controleplan opgesteld, per gewest, per Belgische producent en per contract van Landsverdediging. De frequentie van de controle der bestellingen is semestrieel voor de « grote » contracten, jaarlijks voor de « kleine ».

Welke elementen van de nijverheidscompensatie worden door de ambtenaren van de BDBL/SIB gecontroleerd ?

1) De « realiteit » van de nijverheidscompensatie (werden de bestellingen effectief geplaatst en werden de aangekondigde jaaromzetten wel degelijk gerealiseerd ?);

2) de « uitvoering » van de nijverheidscompensatie (werden alle aangekondigde bestellingen uitgevoerd en gefactureerd ?);

3) het « technologisch aspect » (is de technologische kwaliteit van de als compensatie aangekochte produkten hoogstaand ?);

4) het « nieuwheidsaspect » (2);

5) de « Belgische toegevoegde waarde », dat wil zeggen dat wordt nagetrokken welk aandeel van de (industriële) productie effectief in België werd gerealiseerd (3);

(1) Verslag over het dienstjaar 1992. Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, deel 2 : Sector Industrieel Bedrijfsleven, blz. 12-15.

(2) Hiermede worde gerefeerd naar de vraag of de economische beschikking feitelijk en cijfermatig heeft geleid tot een volledig nieuwe zaken- of handelsstroom.

Bij een verhoging van de bestaande omzet (bijvoorbeeld door intensifiëring van reeds aanwezige contractuele banden) wordt de aangroei vergeleken met een bepaalde referentieperiode, die meestal de drie voorgaande boekjaren omvat.

(3) Er wordt derhalve gepoogd een duidelijk boekhoudkundig onderscheid te maken tussen de buitenlandse toeleveringen, de binnenlandse toeleveringen en de « eigen » toegevoegde waarde van de Belgische producent.

et *a fortiori*, cela vaut également pour la présente commission d'enquête.

Comment le secteur « EI » de l'OBEA s'y prend-il donc pour s'acquitter de la mission qui lui est confiée par voie réglementaire ?

3. *La pratique administrative du secteur « EI » en matière de vérification et de comptabilité des compensations industrielles*

Après réception du dossier établi par le ministère des Affaires économiques (les éléments principaux du contrat, les avenants et la « clause économique » telle qu'elle a été rédigée par le service « Industrie et Défense » de l'administration de l'industrie du ministère des Affaires économiques), l'OBEA/SEI ouvre le dossier de vérification et de comptabilité (1).

Au cours du contrat, ce dossier est complété par les listes des commandes compensatoires placées auprès d'entreprises belges que le contractant principal introduit auprès du service « Industrie et Défense ».

Un aperçu des données essentielles du dossier est transcrit sur une fiche interne d'identification.

L'OBEA/SEI rédige mensuellement un plan de contrôle par région, par fabricant belge et par contrat de la Défense nationale. La fréquence du contrôle des commandes est semestrielle pour les « gros » contrats et annuelle pour les « petits ».

Quels sont les éléments de la compensation industrielle contrôlés par les fonctionnaires de l'OBEA/SEI ?

1) La « réalité » de la compensation industrielle (les commandes ont-elles été effectivement placées et les chiffres d'affaires annoncés ont-ils été vraiment réalisés ?);

2) l'« exécution » de la compensation industrielle (toutes les commandes annoncées ont-elles été exécutées et facturées ?);

3) l'« aspect technologique » (la qualité technologique des produits achetés en compensation est-elle excellente ?);

4) l'« aspect nouveauté » (2);

5) la « valeur ajoutée belge », c'est-à-dire que l'on vérifie quelle est la quote-part de la production industrielle qui a été effectivement réalisée en Belgique (3);

(1) Rapport concernant l'exercice 1992. Office belge de l'économie et de l'agriculture, 2e partie : Secteur Economie industrielle, pp. 12-15.

(2) On se réfère en cela à la question de savoir si la disposition économique a entraîné dans les faits et dans les chiffres la création d'un flux commercial tout à fait nouveau.

En cas d'augmentation du chiffre d'affaires existant (par exemple par l'intensification des liens contractuels existants), la croissance est évaluée par comparaison à une période de référence qui correspond généralement aux trois exercices antérieurs.

(3) On tente dès lors d'établir une nette distinction sur le plan comptable entre les approvisionnements d'origine étrangère, les approvisionnements d'origine belge et la valeur ajoutée réalisée par le fabricant belge lui-même.

6) het « werkgelegenheidsaspect » (de produktieprestaties voor de compensatiebestelling worden zo minutieus mogelijk uitgedrukt in directe en indirecte manuren).

Van al deze *in situ*-verificaties worden omstandige, analytische verslagen opgesteld, die tot op heden aan de Dienst « Nijverheid en Defensie » van het MEZ voor verder gevolg worden doorgestuurd.

De BDBL/SIB vat vervolgens zelf alle gegevens uit de genoemde verslagen samen in boekhoudkundige statistieken per programma (1) die in een eigen gegevensbank worden opgeslagen.

Op basis van de hierboven geschetste praktijk werden bijvoorbeeld in 1993 door de tien ambtenaren van BDBL/SIB 571 verslagen opgesteld over 308 *in situ*-controles over 61 programma's met een totale waarde van 132 miljard frank (2).

2.4.2.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

Tijdens haar openbare vergadering van 12 november 1993 heeft de Onderzoekscommissie de heer Francis Delvaux, Directeur-generaal van de BDBL en de heer Eric Crabbe, Eerst-aanwezend Inspecteur/Hoofd van Dienst bij de Sector Industrieel Bedrijfsleven als getuigen gehoord. Uit verhoren kunnen volgende vaststellingen en probleemstellingen worden afgeleid.

1. De BDBL is — in weerwil van het feit dat de dienst inzake de nijverheidscompensaties over de meest volledige functionele en statistische gegevens en over het best geïnformeerde en praktijkgerichte ambtenarenpotentieel beschikt — *een louter controle-instrument*, dat voor rekening van het Ministerie van Economische Zaken, op verzoek van de dienst « Nijverheid en Defensie », een externe audit (*in casu* een boekhoudige en financiële verificatie) uitvoert bij de Belgische bedrijven die bij de uitvoering van een economische beschikking gehecht aan een hoofddefensiecontract betrokken zijn.

— De Onderzoekscommissie betreurt ten zeerste dat de BDBL Sector Industrieel Bedrijfsleven géén conclusies aan de door zijn ambtenaren in buitendienst gerapporteerde vaststellingen kan en/of mag verbinden en dat deze gespecialiseerde dienst zich tot louter quantitatieve evaluaties dient te beperken.

De ondergeschikte rol van de Sector « IB » ten aanzien van de dienst « Nijverheid en Defensie » lijkt de Onderzoekscommissie niet verantwoord. Ook het feit dat de enquêteverslagen enkel naar de dienst « Nijverheid en Defensie » worden gestuurd zonder feedback naar de BDBL toe, is in de ogen van de Onderzoekscommissie institutioneel en organiek on-

(1) Programma = contract van Landsverdediging met economische clausule.

(2) Verslag ..., o.c., blz. 10.

6) l'aspect « emploi » (les prestations nécessaires pour la réalisation de la commande sont, le plus correctement possible, exprimées en un nombre d'heures de main-d'œuvre directe et indirecte).

Toutes ces vérifications *in situ* font l'objet de rapports analytiques circonstanciés qui sont transmis, jusqu'à présent, au service « Industrie et Défense » du MAE en vue d'un traitement ultérieur.

Ensuite, l'OBEA/SEI résume lui-même toutes les données contenues dans ces rapports dans des statistiques comptables par programme (1), qui sont stockées dans sa propre banque de données.

On constate par exemple qu'en 1993, conformément à la pratique décrite ci-dessus, les dix fonctionnaires de l'OBEA/SEI ont établi 571 rapports sur 308 contrôles *in situ* portant sur 61 programmes représentant une valeur totale de 132 milliards de francs (2).

2.4.2.2. Constatations, conclusions et observations

Au cours de sa réunion publique du 12 novembre 1993, la commission d'enquête a entendu les témoignages de M. Francis Delvaux, directeur général de l'OBEA, et M. Eric Crabbe, inspecteur principal/chef de service au secteur Economie industrielle. Leur audition permet de faire certaines constatations et de cerner une série de problèmes.

1. Bien qu'il dispose, en matière de compensations industrielles, des données fonctionnelles et statistiques les plus complètes et du potentiel humain le mieux informé et le plus expérimenté, l'OBEA n'est qu'*un simple instrument de contrôle* qui effectue, à la demande du service « Industrie et Défense » et pour le compte du ministère des Affaires économiques, un audit externe (en l'occurrence une vérification comptable et financière) auprès d'entreprises belges associées à l'exécution d'une disposition économique liée à un contrat portant sur du matériel majeur de défense.

— La Commission d'enquête déplore vivement que l'OBEA/Secteur Economie industrielle ne puisse tirer de conclusions à partir des constatations effectuées par ses agents en service extérieur et que ce service spécialisé doive se borne à procéder à des évaluations purement quantitatives.

La Commission d'enquête estime qu'il ne se justifie pas que le Secteur « EI » joue un rôle subalterne par rapport au service « Industrie et Défense ». La Commission estime également qu'il est illogique, du point de vue institutionnel et organique, que les rapports d'enquête ne soient envoyés qu'au service « Industrie et Défense » sans que l'OBEA soit informé de

(1) Programme = contrat de défense assorti de clauses économiques.

(2) Rapport ..., o.c., p. 10.

logisch. Er is immers geen enkele mogelijkheid om uit te maken of de dienst « Nijverheid en Defensie » wel degelijk de juiste conclusies verbindt aan de analyses van de Sector « IB » én of daar administratief, én desgevallend politiek, iets mee wordt aangevangen.

De Onderzoekscommissie vindt overigens dat de rol van de Sector « IB » van de BDBL veel te restrictief wordt geïnterpreteerd en dat het vanuit een constructieve opstelling mogelijk moet zijn dat deze dienst, wellicht zijn reorganisatie, duidelijke *ex officio* bevoegdheden moet krijgen.

2. De BDBL/SIB wordt niet betrokken bij het *a priori* doorlichten van voorstellen van economische clausule. De genoemde dienst opent zijn dossiers pas nà een officiële notificatie van de dienst « Nijverheid en Defensie », nadat het contract definitief is ondertekend.

— De Onderzoekscommissie vindt deze methode een echte verspilling van administratief-technisch talent. De vaststelling dat de specialisten binnen het federale ambtenarenapparaat inzake de efficiency van de nijverheidscompensaties, gekenmerkt door een grote dosis praktische ervaring en uitstekende terreinkennis, bij het aanvankelijke onderzoek van de voorstellen tot nijverheidscompensatie niet worden geraadpleegd, wijst op een volledige scheefgegroeide administratieve toestand. Willen de Minister van Economische zaken of zijn ambtelijke vertegenwoordigers tijdens een onderhandeling over een economische clausule beslagen ten ijs komen, dan kan hij dat eigenlijk niet zonder deze specialisten te raadplegen.

De Onderzoekscommissie wijst op de mogelijke financiële en industriële schade die door deze verwaarlozing van dit expertisepotentieel kan ontstaan.

3. De BDBL wordt bestuurd door een Raad van Beheer, bijgestaan door twee Bestendige Comités. In de Raad van Beheer en in het Bestendige Comité « Industrieel Bedrijfsleven » heeft een leidend ambtenaar van de dienst « Nijverheid en Defensie » zitting.

— De Onderzoekscommissie stelt dat, gezien de administratieve en organieke relatie tussen de BDBL enerzijds en de dienst « Nijverheid en Defensie » anderzijds, het om redenen van verhindering van elke vorm van belangenvermenging en van funeste gevolgen voor de geloofwaardigheid en de objectiviteit van de werking van de Sector « IB », deontologisch beter zou zijn de werkingssferen van beide instanties volledig van elkaar te scheiden.

4. De BDBL/SIB stelt confidentiële en interne documenten op, gebaseerd op de enquêteverslagen van haar ambtenaren in buitendienst. De bestemmelinleur contenu. Il n'y a en effet pas moyen de déterminer si le service « Industrie et Défense » tire les conclusions correctes des analyses du Secteur « EI » et si ces conclusions débouchent sur des mesures administratives et, le cas échéant, politiques.

La Commission d'enquête estime par ailleurs que le rôle du Secteur « EI » de l'OBEA est conçu de manière trop restrictive et qu'il doit être possible, dans une optique constructive, d'attribuer à cet office des compétences précises *ex officio,* peut-être après l'avoir réorganisé.

2. L'OBEA/SEI n'est pas associé à l'examen *a priori* des propositions de clause économique. Ce service n'ouvre ses dossiers qu'après notification officielle du service « Industrie et Défense », après la signature définitive du contrat.

— La Commission d'enquête estime que cette méthode constitue un véritable gaspillage de talent technico-administratif. Le fait que les spécialistes de l'administration fédérale, qui ont une grande expérience et une excellente connaissance du terrain, ne sont pas consultés lors de l'examen initial des propositions de compensations économiques, est le signe d'un dysfonctionnement administratif total. Si le ministre des Affaires économiques ou ses représentants officiels veulent être bien préparés lors de la discussion d'une clause économique, ils doivent impérativement consulter ces spécialistes.

La Commission d'enquête souligne l'importance du préjudice financier et industriel que peut causer le fait de ne pas utiliser ce potentiel en matière d'expertise.

3. L'OBEA est dirigé par un conseil d'administration assisté par deux comités permanents. Un fonctionnaire dirigeant du service « Industrie et Défense » siège au conseil d'administration et au comité permanent « Economie industrielle ».

— La Commission d'enquête estime que, compte tenu des liens administratifs et organiques entre l'OBEA et le service « Industrie et Défense », il serait préférable, du point de vue déontologique, de séparer entièrement les secteurs d'activité de ces deux instances, afin d'éviter toute forme de confusion d'intérêts ainsi que les effets néfastes pour la crédibilité et l'objectivité du fonctionnement du Secteur « EI ».

4. L'OBEA/SEI rédige des documents confidentiels et à usage interne sur la base des rapports d'enquête des ses fonctionnaires en service extérieur.

gen zijn de dienst « Nijverheid en Defensie » en, eventueel, de Minister van Economische Zaken.

— In het kader van het algemene streven naar grotere transparantie bij de uitvoering van overheidsopdrachten, meent de Onderzoekscommissie dat wellicht nuttig zou zijn na te gaan hoe een zekere publiciteit van de controlegegevens kan worden gerealiseerd zonder dat dit schade toebrengt aan de betrokken bedrijven door het schenden van eventuele fabricage- en bedrijfsgeheimen.

Les destinataires en sont le service « Industrie et Défense » et éventuellement le ministre des Affaires économiques.

— Dans le cadre de la recherche générale d'une plus grande transparence dans l'exécution des marchés publics, la Commission d'enquête estime qu'il serait sans doute utile d'examiner comment il serait possible de donner une certaine publicité aux éléments de contrôle sans que cela ne porte préjudice aux entreprises concernées en violant d'éventuels secrets relatifs à la fabrication et au fonctionnement de l'entreprise.

2.4.3. *De Commissie voor de oriëntatie en coördinatie van de overheidsopdrachten of COC* (1)

2.4.3.1. Beschrijvend gedeelte

De COC werd bij beslissingen van 22 januari 1976 en 26 februari 1976 van het toenmalige MCESC (Ministerieel Comité voor de Economische en Sociale Coördinatie) in zijn schoot opgericht (2).

Voor bepaalde, welafgebakende technologische domeinen moesten haar alle dossiers boven de 5 miljoen frank ter advies worden voorgelegd. Het advies sloeg enerzijds op de *wijze van gunnen* en anderzijds op de *toewijzing* van de opdracht zelve.

De belangrijkste taak van de COC bestond erin bepaalde nationale industriesectoren te bevorderen door de overheidsopdrachten als operationeel instrument aan te wenden om de doelstellingen van het industrieel beleid van de Regering te realiseren.

De adviezen van de COC werden steeds aan de voor het dossier verantwoordelijke Minister overgezonden. Was deze laatste het met het COC-advies niet eens dan kon hij het dossier (in beroep) aan het MCESC voorleggen.

In het midden van de jaren '80 was de COC uitgegroeid tot een geduchte partner in het besluitvormingsproces, ook voor wat overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging betrof! Geleidelijk aan groeide de COC echter ook uit tot een springplank, een « lobbycel » voor de Belgische industrie.

Vooral tijdens de laatste fase van het dossier « lichte verbindings- en commandovoertuigen » (1985) trad de COC buiten haar eigenlijke rol.

Onder invloed van de toenemende kritiek (3), veranderde de regering Martens VIII eerst haar taakomschrijving en stelde haar vervolgens niet meer samen. De COC stierf in 1986 dan ook een stille, administratieve dood.

(1) Er dient voorafgaandelijk duidelijk gesteld te worden dat de COC *niet* mag verward worden met de bij koninklijk besluit van 16 december 1960 (zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 2 augustus 1982) in de schoot van de Diensten van de Eerste Minister opgerichte « Commissie voor de Overheidsopdrachten ».

Genoemde Commissie is een *raadgevende commissie die juridische adviezen* verstrekt betreffende de voorontwerpen van wet of regelgeving inzake dè Overheidsopdrachten, de algemene problematiek van deze laatste en betreffende de juridische moeilijkheden die kunnen rijzen bij de toepassing en uitvoering van de geciteerde wet- en regelgeving.

(2) In het kader van de zogenaamde « driejaarlijkse programmering » van de openbare investeringsvoorstellen van elk departement (de programma's inzake « industriële selectiviteit ») en van het onderzoek van de zogenaamde « voorkeurfinancieringsvoorstellen ».

(3) Ook in het Parlement : naar aanleiding van de beslissing van de regering om niet de voorgestelde Mercedes 4x4 maar wel de Iltis-Bombardier aan te kopen, tegen het advies van de COC in, vroeg kamerlid Verniers aan de minister van Defensie : « ...Indien het Advies van de COC-Commissie niet gevolgd wordt, blijkt die dan niet overbodig te zijn... ? »

Zie Parlementaire vraag n° 263 van de heer Verniers, dd. 22 april 1985, Bulletin van *Vragen en Antwoorden* van de Kamer van Volksvertegenwoordigers — 28 mei 1985, blz. 3091.

2.4.3. *La Commission d'orientation et de coordination des marchés publics ou COC* (1)

2.4.3.1. Aperçu général

La COC a été créée au sein du CMCES (Comité ministériel de coordination économique et sociale) par ses décisions des 22 janvier et 26 février 1976 (2).

Dans certains domaines technologiques bien précis, tous les dossiers d'un montant supérieur à 5 millions de francs devaient lui être soumis pour avis. Cet avis portait, d'une part, sur le *mode de passation* et, d'autre part, sur l'*attribution* du marché.

La mission principale de la COC consistait à promouvoir certains secteurs industriels nationaux, en utilisant les marchés publics comme un instrument opérationnel visant à réaliser les objectifs de la politique industrielle du gouvernement.

Les avis de la COC étaient toujours transmis au ministre qui était responsable du dossier. Si ce dernier ne souscrivait pas à l'avis de la COC, il pouvait soumettre le dossier (en appel) au CMCES.

Au milieu des années 80, la COC avait pris rang d'interlocuteur redouté dans le cadre du processus décisionnel, notamment pour ce qui était des marchés publics intéressant la Défense nationale ! La COC est toutefois progressivement devenue un « tremplin », une cellule de lobbying de l'industrie belge.

C'est surtout au cours de la dernière phase du dossier « véhicules légers de liaison et de commandement » (1985) que la COC est sortie de son rôle.

Sous la pression de critiques de plus en plus nombreuses (3), le gouvernement Martens VIII a tout d'abord modifié ses missions et ne l'a ensuite plus constituée. La COC est dès lors morte, en 1986, d'une mort paisible, administrative.

(1) Il convient de préciser au préalable qu'il ne faut pas confondre la COC avec la « Commission des marchés publics » créée au sein des services du Premier ministre par l'arrêté royal du 16 décembre 1960 (tel que modifié par l'arrêté royal du 2 août 1982).

Ladite commission est une *commission consultative qui donne des avis juridiques* concernant les avant-projets de loi ou de réglementation en matière de marchés publics, la problématique générale de ces marchés et les difficultés juridiques qui peuvent survenir dans l'application et la mise en œuvre de la législation et de la réglementation précitées.

(2) Dans le cadre de la « programmation triennale » des propositions d'investissements publics de chaque département (les programmes concernant la « sélectivité industrielle ») et de l'examen des « propositions de financement préférentiel ».

(3) Y compris au Parlement : à la suite de la décision du gouvernement d'acheter la Bombardier Iltis et non la Mercedes 4x4 proposée, contre l'avis de la COC, le député Verniers demanda au ministre de la Défense si la COC n'était pas superflue, puisque l'on ne suivait quand même pas son avis.

Voir la question parlementaire n° 263 de M. Verniers du 22 avril 1985, Bulletin des *Questions et Réponses* de la Chambre des représentants, 28 mai 1985, p. 3091.

2.4.3.2. Vastellingen, conclusies en opmerkingen

De onderzoekscommissie heeft tijdens haar werkzaamheden vastgesteld dat de COC als een interessant en degelijk adviesorgaan heeft gefunctioneerd. Er dient wel op gewezen te worden dat het enkel gemachtigd was adviezen te verstrekken en dat de uitvoerende macht in hoofde van de politieke beleidsmakers het volle recht hadden van dit advies af te wijken. Indien deze mogelijkheid niet zou bestaan hebben, zouden we immers met een volledig technocratische en bureaucratische beleidsbeslissingsvoorbereiding te maken hebben die finaal in de plaats van de politieke decisionmakers zou kunnen treden. Dat dit gevaar niet denkbeeldig was bewijst de gang van zaken van 1986.

2.4.3.2. Constatations, conclusions et observations

La commission d'enquête a constaté, au cours de ses travaux, que la COC a été, tout au long de son fonctionnement, un organe consultatif intéressant et sérieux. Il convient toutefois de souligner qu'elle n'était habilitée qu'à donner des avis et que le pouvoir exécutif, en l'occurrence les décideurs politiques, avait parfaitement le droit de s'en écarter. S'il n'y avait pas eu cette possibilité, on aurait vu se développer un processus décisionnel entièrement technocratique et bureaucratique, qui aurait finalement pu se substituer aux décideurs politiques. Ce qui s'est passé en 1986 montre que ce risque n'était pas illusoire.

2.4.4. *De globalisatiecommissie*

2.4.4.1. Beschrijvend gedeelte

Bij het begin van de jaren '80 stelden de toenmalige Regeringen objectief vast dat het Vlaamse Gewest bij de realisatie van een billijke regionale verdeling van de nijverheidscompensaties gekoppeld aan legeraankopen in toenemende mate quantitatief achterophinkte. Om dit euvel uit de wereld te helpen, besliste de Regering op 18 januari 1982 een « *Ad Hoc* Ministeriële Commissie » in het leven te roepen die de Regering van advies moest dienen om in de toekomst, in het kader van het Tienjarenplan van Defensie, de aan de militaire bestellingen gekoppelde nijverheidscompensaties evenwichtiger over de verschillende Gewesten te verdelen.

De Regering gaf de *Ad Hoc* Commissie daarom de opdracht 6 belangrijke aankoopdossiers (1) samen te bekijken, of in het politico-administratieve jargon, te « globaliseren » (2).

Het betrof oorspronkelijk :

— de Follow-on Buy F-16 (44 bijkomende toestellen);
— de modernisering van de Veldartillerie;
— het programma « zware voertuigen » (bussen en tientons-vrachtwagens);
— het Programma Aëromobiliteit-I (aankoop gevechtshelikopters met bewapening);
— de VHF-radioposten;
— en de High-Frequency radio's.

Gedurende geheel 1982 en 1983 zocht de *Ad Hoc* Commissie naar aanvaardbare oplossingen. Tenslotte werd een compromis gevonden en op 1 augustus 1983 door de Regering goedgekeurd : de zogenaamde « Regionale Verdeelsleutel Nijverheidscompensaties ».

Volgens deze ingenieuze formule moest het globale compensatiepakket bedongen bij de zes geciteerde aankopen de volgende regionale verdeelsleutel worden gehanteerd :

— Vlaanderen : 54-56 %
— Wallonië : 34-36 %
— Brussel : 8-11 %

Bij de practische uitvoering van het zogenaamde Globalisatie-akkoord rezen wel enkele problemen maar wat wij het « globalisatie-principe » zouden willen noemen bleef overeind. Tegen het einde van de jaren tachtig was het gangbaar alle dossiers van meer dan één miljard Belgische frank onder de toepassing van het globalisatie-principe te brengen en de verdeelsleutel werd — ondanks enkele practi-

(1) Het betreft 6 zogenaamde programma's uit het Investeringsplan Landsverdediging voor de periode 1983-1992 (het « Tienjarenplan »).

(2) Vandaar de benamingen « Globalisatie-akkoord van 1982 » en de « Globalisatiecommissie ».

2.4.4. *La commission de globalisation*

2.4.4.1. Définition

Au début des années 80, les gouvernements ont constaté objectivement que la Flandre ne cessait de perdre du terrain dans la répartition régionale des compensations industrielles liées aux acquisitions de matériel militaire. Soucieux de remédier à cette situation, le gouvernement a décidé, le 18 janvier 1982, de créer une « Commission ministérielle *ad hoc* » qui serait appelée à émettre des avis à l'intention du gouvernement afin qu'à l'avenir la répartition des compensations industrielles liées aux commandes militaires dans le cadre du plan décennal de la Défense soit mieux équilibrée entre les différentes Régions.

Le gouvernement a donc chargé la commission *ad hoc* d'examiner simultanément 6 dossiers d'achat (1) importants, soit, en jargon politico-administratif, de les « globaliser » (2).

Il s'agissait initialement des programmes suivants :

— le Follow-on Buy F-16 (44 appareils supplémentaires);
— la modernisation de l'artillerie de campagne;
— le programme « véhicules lourds » (bus et camions de dix tonnes);
— le programme « Aéromobilité-I » (achat d'hélicoptères de combat équipés d'armement);
— les postes de radio VHF;
— les radios haute fréquence.

La commission *ad hoc* a recherché des solutions acceptables tout au long des années 1982 et 1983, avant d'aboutir à un compromis qui a été approuvé par le gouvernement le 1er août 1983, à savoir la « clé de répartition régionale des compensations industrielles ».

Grace à cette formule ingénieuse, l'ensemble des compensations convenues dans le cadre des six contrats précités devaient être réparties globalement selon la clé de répartition régionale suivante:

— Flandre : 54-56 %
— Wallonie : 34-36 %
— Bruxelles : 8-11 %

S'il est vrai que la mise en oeuvre de l'Accord de globalisation a posé quelques problèmes d'ordre pratique, ce que nous appellerions le « Principe de globalisation » a, quant à lui, été maintenu. Vers la fin des années quatre-vingt, il était courant d'appliquer le principe de globalisation à tous les dossiers d'un montant supérieur à un milliard de francs et l'application de la clé de répartition — en dépit de quel-

(1) Il s'agit de six « programmes » du plan d'investissement de la Défense nationale pour les années 1983-1992 (le « plan décennal »).

(2) D'où les noms « accord de globalisation de 1982 » et « commission de globalisation ».

sche moeilijkheden en nieuwe gewestelijke revindicaties — feitelijk geconsacreerd.

Dossiers die onder de globalisatie vallen moeten door de Dienst « Nijverheid en Defensie » van het Ministerie van Economische Zaken op een bijzondere wijze worden behandeld, vanwege de regionale verdeelsleutel die de bij de onderhandelingen betrokken bedrijven automatisch en obligatorisch in hun economische clausule dienen op te nemen. Telkens dienen de zgn. Globalisatieministers (een aantal bij de dossiers betrokken Ministers, zo gespreid dat alle coalitiepartijen bij de besluitvorming betrokken zijn) groen licht te geven voor de uitvoering.

Aldus kon cijfermatig worden vastgesteld dat midden 1994 de totale waarde van de afgesloten defensiecontracten waarop de globalisatie van toepassing was ongeveer 108 miljard Belgische frank beliep terwijl het bedrag van de daaraan gekoppelde nijverheidscompensaties 83 miljard Belgische frank bedroeg (of 77 %).

2.4.4.2. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

De correcte toepassing van het globalisatie-principe en de regionale verdeelsleutel voor nijverheidscompensaties is een politiek instrument ter handhaving van de communautaire godsvrede in economische en industriële aangelegenheden.

Het belast de procedure in se niet en zorgt voor een brede politieke consensus over de economische aspecten van het militair aankoopbeleid binnen de totaalstructuur van het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in België. Het is een uitvloeisel op federaal niveau van regionaal-economische aspiraties en past derhalve goed in het gefederaliseerde Belgische staatsbestel.

— De Onderzoekscommissie vindt het globalisatieprincipe dan ook een goede zaak maar heeft bij de evaluatie ervan toch een belangrijke bedenking :

Bij grote legerbestellingen dienen de firma's die willen mededingen in hun offerte een economische clausule op te nemen die rekening houdt met de regionale verdeelsleutel van 1 augustus 1983. Uit onderzoek blijkt dat vele bedrijven hiervan vaak niet op de hoogte zijn en dat de regionale spreiding van de economische voorstellen door gebrek aan deugdelijke informatie vaak op amateuristische en ondoordachte wijze wordt doorgevoerd. Vaak geschieden de onderhandelingen hierover op officieuze wijze binnen het kader van contacten met de Dienst « Defensie en Industrie » van het Ministerie van Economische Zaken.

— De Onderzoekscommissie vraagt de betrokken Minister dan ook dit gedeelte van de onderhandelingsronde met de geïnteresseerde firma's te willen

ques difficultés d'ordre pratique et de l'apparition de nouvelles revendications régionales — a été consacrée dans les faits.

Les dossiers auxquels s'applique le principe de globalisation doivent être traités selon une procédure particulière par le Service « Industrie et Défense » du Ministère des Affaires économiques, en raison du fait que les entreprises qui participent aux négociations doivent inscrire automatiquement et obligatoirement cette clé de répartition dans leur clause économique. Les ministres de globalisation (un certain nombre de ministres concernés par les dossiers choisis de manière à ce que tous les partis de la coalition en place soient associés à la prise de décision) doivent donner leur feu vert pour l'exécution du marché.

On peut ainsi constater dans les chiffres qu'à la mi-1994, la valeur totale des contrats de défense auxquels le principe de globalisation a été appliqué, était de 108 milliards de francs environ, tandis que le montant des compensations industrielles y afférentes s'élevait à 83 milliards de francs (soit 77 %).

2.4.4.2. Constatations, conclusions et observations

L'application correcte du principe de la globalisation et de la clé de répartition régionale en matière de compensations industrielles constitue un instrument politique permettant de maintenir la paix communautaire en matière économique et industrielle.

Cet instrument n'alourdit pas la procédure et garantit un large consensus politique au sujet des aspects économiques de la politique en matière de commandes militaires au sein de la structure globale de prise de décision. Cet instrument répond au niveau fédéral, aux aspirations économiques régionales et s'inscrit donc parfaitement dans le cadre du système étatique belge fédéralisé.

— La commission d'enquête souscrit dès lors au principe de la globalisation mais émet cependant une importante réserve en ce qui concerne son évaluation :

Dans le cas de commandes militaires importantes, les entreprises qui souhaitent enlever le marché doivent inclure dans leur offre une clause économique qui tienne compte de la clé de répartition régionale fixée le 1er août 1983. Il ressort d'une enquête que de nombreuses entreprises ignorent souvent ce fait et que les propositions économiques sont souvent réparties de manière irréfléchie par manque d'informations correctes. A ce stade, les négociations sont souvent menées de manière officieuse dans le cadre de contacts établis avec le service « Défense et Industrie » du ministère des Affaires économiques.

— La commission d'enquête demande dès lors au ministre concerné d'officialiser et de rendre plus transparente cette partie des négociations avec les

« officialiseren » en transparanter te willen maken door aan alle firma's op voorhand de nodige informatie ter zake door te spelen. Het kan niet langer dat economische clausules voor zo belangrijke contracten als die welke in het kader van de globalisatie worden afgesloten, op een dergelijke wijze tot stand komen. De buitenlandse firma's zullen zo'n aanpak zeker weten te waarderen en de grotere transparantie zal ook de interne en de (eventuele) parlementaire controle vergemakkelijken, hetgeen op zijn beurt zowel de buitenlandse industriële partners als de publieke opinie gerust zal stellen.

entreprises intéressées, en transmettant d'avance les informations requises, en la matière à toutes les entreprises. Il est inadmissible que des clauses économiques s'appliquant à des contrats aussi importants que ceux qui sont conclus dans le cadre de la globalisation soient élaborées de cette manière. Les entreprises étrangères apprécieront indubitablement une telle approche et une transparence accrue facilitera également le contrôle interne et le contrôle parlementaire éventuels, ce qui rassurera tant les partenaires industriels étrangers que l'opinion publique.

2.5. **De minister van Landsverdediging en/of de Ministerraad**

2.5.1. *Beschrijvend gedeelte*

De defintieve politieke beslissing inzake het opstarten (aanvraag voorafgaandelijk akkoord) en het afronden (gunning) van een overheidsopdracht ten bate van Landsverdediging ligt uiteraard bij de Minister van dat departement of, in de gevallen bepaald bij artikel 51 van het koninklijk besluit van 22 april 1977, bij de Ministerraad.

De Ministerraad trad hierbij vanaf 16 maart 1992 in de plaats van het voormalige Ministerieel Comité voor de Economische en Sociale Coördinatie (MCESC).

De Minister kan ook steeds op eigen initiatief een aankoopdossier aan de Ministerraad voorleggen.

Daarenboven kan de Ministerraad, op het ogenblik dat hij instemt met het aanvatten van de procedure, eisen dat het dossier hem in het stadium van de gunning terug wordt voorgelegd.

Het zijn derhalve de hoogste beleidsverantwoordelijken die, zoals overigens in elke Westerse democratie, de politieke eindbeslissing inzake legeraankopen nemen.

Vanzelfsprekend speelt het Kabinet van de minister van Landsverdediging in hoofde van de « Adviseur Materieelzaken » bij de voorbereiding van de besluitvorming een cruciale en beleidsbepalende rol. Tevens wordt alle informatie betreffende de aankoop via deze spilfiguur naar de minister toe gedirigeerd.

2.5. **Le ministre de la Défense nationale et/ou le Conseil des ministres**

2.5.1. *Description*

Il appartient évidemment au ministre titulaire du département ou, dans les cas prévus à l'article 51 de l'arrêté royal du 22 avril 1977, au Conseil des ministres de prendre la décision politique finale en ce qui concerne le lancement (demande d'avis préalable) et la finalisation (attribution) d'un marché public pour le compte de la Défense nationale.

Le Conseil des ministres s'est en l'occurrence substitué, à partir du 16 mars 1992, à l'ancien Comité ministériel de coordination économique et sociale (CMCES).

Le ministre peut également toujours soumettre d'initiative un dossier au Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres peut en outre exiger, au moment où il marque son accord sur l'ouverture de la procédure, que le dossier lui soit à nouveau soumis dans la phase d'attribution du marché.

Ce sont donc les plus hauts responsables politiques qui, comme du reste dans toutes les démocraties occidentales, prennent la décision politique finale en matière de commandes militaires.

Il va sans dire que le cabinet du ministre de la Défense nationale joué, par le biais du « conseiller pour les questions de matériel », un rôle crucial et déterminant dans la préparation de la prise de décision. Toutes les informations relatives à l'achat transitent en outre par ce personnage clé avant de parvenir au ministre.

2.5.2. *Vaststellingen, conclusies en opmerkingen*

1) De Onderzoekscommissie stelt vast de de minister van Landsverdediging van bij de start van de procedure tot aan het einde ervan via zijn Adviseur Materieelzaken gedetailleerd op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken betreffende een aankoopdossier.

— De Onderzoekscommissie wenst te benadrukken dat met het oog op een erg wenselijke versterking van de parlementaire controle op de legeraankopen, de Minister van Landsverdediging in de toekomst door het Parlement verzocht zal worden om de informatie waarover hij beschikt op bepaalde scharniermomenten in het besluitvormingsproces met de gespecialiseerde Parlementsleden te delen. Tussen de Minister en het Parlement moet een band van samenspraak in deze dossiers groeien, ambtelijk ondersteund door de adviseur Materieelzaken en het gespecialiseerde parlementaire secretariaat.

2) De Onderzoekscommissie stelt eveneens vast dat de resultaten van de vaak erg dure ambtelijke voorbereiding (voornamelijk in hoofde van de Technische Evaluatiecommissies van de Technische Diensten van de krijgsmachtdelen) in sommige gevallen door de minister en/of de Ministerraad zonder verdere uitleg ter zijde worden geschoven.

— De Onderzoekscommissie zal hiermede in haar aanbevelingen rekening houden, in die zin dat een motiveringsplicht voor de Minister en/of de Ministerraad zal worden voorgesteld, indien deze laatsten de resultaten van de ambtelijke voorbereiding naast zich neer wensen te leggen. Daar kunnen goede en gegronde redenen voor zijn maar het is wel wenselijk dat met het oog op een grotere transparantie het Parlement uitleg terzake wordt verschaft.

2.5.2. *Constatations, conclusions et observations*

1) La commission d'enquête constate que le ministre de la Défense nationale est informé de manière circonstanciée, du début à la fin de la procédure, par son conseiller pour les questions de matériel sur l'état d'avancement de tout dossier d'acquisition.

— La commission d'enquête tient à souligner qu'à l'avenir, et en vue d'un renforcement hautement souhaitable du contrôle parlementaire en matière de commandes militaires, le Parlement invitera le ministre de la Défense nationale à partager, à certains moments charnières du processus décisionnel, les informations dont il dispose avec les parlementaires spécialisés. Il faut qu'entre le ministre et le Parlement s'établisse pour ces dossiers un dialogue, qui bénéficiera du soutien administratif du conseiller pour les questions de matériel et du secrétariat parlementaire spécialisé.

2) La commission d'enquête constate également que, dans certains cas, le ministre et/ou le Conseil des ministres ignorent purement et simplement les résultats de la préparation administrative souvent très onéreuse (réalisée principalement par les commissions d'évaluation technique des services techniques des forces armées).

— La commission d'enquête en tiendra compte dans ses recommandations, en ce sens qu'elle proposera d'obliger le ministre et/ou le Conseil des ministres à motiver leur décision au cas où ils souhaiteraient ne pas tenir compte des résultats de la préparation administrative. Même si pareille décision peut être justifiée par des raisons sérieuses et fondées, il est néanmoins souhaitable, en vue d'une plus grande transparence, que le Parlement obtienne des explications en la matière.

2.6. **Informele beïnvloeding van het besluitvormingsproces**

Bij de beoordeling van het besluitvormingsproces inzake overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging dient men om evidente politicologische redenen ook oog te hebben voor de potentiële en daadwerkelijke invloed van wat men doorgaans « informele actoren » pleegt te noemen.

2.6.1. *De geschreven en de audio-visuele media*

In België (1) kan men de geschreven en audiovisuele pers geen eigenlijke « actoren » *stricto sensu* in het beschreven besluitvormingsproces noemen, maar aan de andere kant moet men het belang en de invloed van wat men onzes inziens terecht de « Vierde Macht » noemt ook niet minimaliseren.

Een van de belangrijkste vaststellingen inzake het onderzoek naar de aankoopdossiers in de periode 1973-1993 is dat het vaak de pers was die een dossier, éénmaal het politioneel of gerechtelijk werd onderzocht, uitspitte of in een stroomversnelling bracht. « *Investigative journalism* » bracht vaak *post factum* heel wat irregulariteiten in het besluitvormingsproces van grote legeraankopen aan het licht, zonder daarom zelf in het proces een rol te spelen of de aankoop zelf beïnvloed te hebben of te kunnen beïnvloeden.

(1) Dit in tegenstelling tot de Angelsaksische media-traditie waar zowel de geschreven als de audio-visuele media een belangrijke rol kunnen spelen bij het kraken of promoten van bepaalde aankoopvoorstellen.

2.6. **Acteurs qui ont une influence informelle sur le processus décisionnel**

Une évaluation du processus décisionnel en matière de commandes publiques destinées à la Défense nationale se doit, pour d'évidentes raisons politologiques, de considérer aussi l'influence potentielle et effective de ceux que l'on appelle généralement les « acteurs informels ».

2.6.1. *La presse écrite et les médias audiovisuels*

On ne peut pas dire qu'en Belgique (1), la presse écrite et les médias audiovisuels soient réellement des « acteurs » du processus décisionnel décrit, mais il faut par ailleurs se garder de minimiser l'importance et l'influence de ce qui est qualifié, à juste titre nous semble-t-il, de « quatrième pouvoir ».

L'une des principales constatations faites lors de l'étude des dossiers d'achats de la période 1973-1993 est que ce fut souvent la presse qui a épluché ou fait progresser rapidement les dossiers, lorsque ceux-ci faisaient l'objet d'une enquête policière ou judiciaire. Le journalisme d'investigation a dévoilé, souvent après coup, de nombreuses irrégularités dans le processus décisionnel relatif à d'importantes commandes militaires, sans pour autant avoir joué lui-même un rôle dans ce processus ou avoir influencé ou pu influencer la décision.

(1) Au contraire de la presse écrite et des médias audiovisuels anglo-saxons, qui jouent traditionnellement un rôle important dans la démolition ou la promotion de certaines propositions d'achat.

2.6.2. *De nationale industrie-lobbies*

In een gemengde overlegeconomie zoals de Belgische is het politicologisch niet moeilijk uit te leggen dat sectorieel of regionaal georganiseerde ondernemingen uit de defensie-industrie gesprekspartners zijn van de Regering en de Minister van Defensie. Dit is een logische consequentie van onze opvattingen over de wijze waarop een industrieel en economisch beleid gestalte dient te krijgen.

Deze manier van werken treft men aan in de meeste ons omringende landen en het overleg is in vele gevallen formeel gestructureerd (in vaste overlegorganen) en geïnstitutionaliseerd (1).

Op federaal vlak is aldus de « *Belgian Defence Industries Group* » of « BDIG » actief, die opereert onder de vlag van Fabrimetal, dat zelf onder de werkgeversorganisatie VBO ressorteert. De BDIG vertegenwoordigt de Belgische defensie-bedrijven ook naar buiten toe, bijvoorbeeld ook in NAVO- en WEU-fora (2).

Verder bestaan regionaal opererende sectoriële of subsectoriële belangenverenigingen. Aldus bestaan FLAG (*Flemish Aerospace Group*) binnen het VEV en GEBECOMA binnen de Union wallonne des Entreprises voor de behartiging van de belangen van respectievelijk de Vlaamse en de Waalse luchtvaart- en ruimtevaartindustrieën.

Gezien hun status van semi-officiële gesprekspartners van de federale en regionale overheden, spelen zij door consultatie en informatie een belangrijke informele rol in het besluitvormingsproces inza-

(1) Het beste voorbeeld is Frankrijk waar de DGA (vergelijkbaar met de Belgische Algemene Aankoopdienst van het Leger, SGA) in permanent contact staat met de sectorieel georganiseerde belangenvertegenwoordiging van de defensie-industrie (bijvoorbeeld de machtige GICAT die onder leiding van Marcel Dassault de belangen van de lucht- en ruimtevaartsector verdedigt). De invloed van de georganiseerde defensie-industrie is enorm groot en dat wordt mede bepaald door het feit dat er een permanente kruisbestuiving is tussen DGA en de defensie-industrie (onder meer omdat verschillende topmanagers uit de privé-sector belangrijke functies vervullen binnen de DGA en omdat « ambtenaren » van de DGA in de privé-sector managements- en beheersfuncties waarnemen).

Ook in Duitsland is het overleg defensie-industrie/*Rüstungsamt* geïnstitutionaliseerd; de overlegstructuur heeft daar zelfs binnen het Ministerie van Landsverdediging haar eigen plaats gevonden.

In Nederland ten slotte bestaat voortdurend overleg tussen de minister van Landsverdediging en de defensie-industrie via de « Adviesraad Militaire Produktie » (ter advisering van het Commissariaat Militaire Produktie en Overheidsopdrachten of CMPO) en de Stichting « Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie-Opdrachten » of « NIID », die dient na te gaan in welke mate en in welk stadium de Nederlandse industrie zelf kan worden ingeschakeld bij nationale productie van materieel ter bevrediging van militaire behoeften.

(2) Binnen de NAVO-structuren gaat het om de NIAG, de *Nato Industrial Advisory Group*; binnen het WEU-raamwerk, neemt de BDIG deel aan de gespecialiseerde industrie-georiënteerde werkgroepen van de WEAG.

2.6.2. *Les lobbies industriels nationaux*

Dans une économie de concertation mixte telle que nous la connaissons en Belgique, il n'est pas compliqué, d'un point de vue politologique, d'expliquer pourquoi l'industrie de la défense, organisée de façon sectorielle ou régionale, est un interlocuteur du gouvernement et du ministre de la Défense. Il s'agit d'une conséquence logique de nos conceptions de la manière dont une politique industrielle et économique doit prendre forme.

On retrouve cette situation dans la plupart des pays qui nous entourent, lesquels ont, dans de nombreux cas, structuré formellement (par le biais d'organes de concertation permanents) et institutionnalisé la concertation (1).

Au niveau fédéral, il y a donc lieu de signaler l'activité du « *Belgian Defence Industries Group* » ou « BDIG », qui opère sous la bannière de Fabrimétal, qui est membre de l'organisation patronale, la FEB. Le BDIG représente également les entreprises belges de défense à l'étranger, comme c'est le cas par exemple lors des rencontres au niveau de l'OTAN et de l'UEO (2).

Il existe en outre des associations qui défendent des intérêts sectoriels ou sous-sectoriels au niveau des régions. C'est ainsi que le FLAG (*Flemish Aerospace Group*) au sein du VEV et le GEBECOMA au sein de l'UWE défendent les intérêts respectifs des entreprises flamandes et wallonnes du secteur aéronautique et aérospatial.

En raison de leur statut d'interlocuteurs semi-officiels des autorités fédérales et régionales, ces associations jouent, sur le plan de la consultation et de l'information, un rôle informel important dans le

(1) Le meilleur exemple vient de France, où la DGA (comparable au Service général des achats de l'armée belge, en abrégé SGA) est en contact permanent avec les représentants sectoriels de l'industrie de la défense (dont le puissant GICAT qui, sous la direction de Marcel Dassault, défend les intérêts du secteur aéronautique et aérospatial). L'influence de l'industrie de la défense, ainsi organisée, est immense, ce qui s'explique entre autres par les relations permanentes qui existent entre la DGA et cette industrie (du fait, notamment, que plusieurs patrons de sociétés privées occupent des fonctions importantes au sein de la DGA et que des « fonctionnaires » de la DGA assument des fonctions de direction et de gestion dans le secteur privé).

En Allemagne aussi, la concertation entre l'industrie de la défense et le *Rüstungsamt* est institutionnalisée; la structure de concertation y relève d'ailleurs du ministère de la Défense nationale.

Enfin, aux Pays-Bas, une concertation permanente entre le ministère de la Défense nationale et l'industrie de la défense est assurée par le Conseil consultatif de la production militaire (qui rend des avis à l'intention du Commissariat de la production militaire et des commandes publiques, le CMPO) et par l'institut « *Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie-Opdrachten* » (NIID), chargé d'examiner dans quelle mesure et à quel stade l'industrie néerlandaise peut être associée à la production nationale de matériel destiné à répondre aux besoins militaires.

(2) Au sein de l'OTAN, il s'agit du NIAG (*Nato Industrial Advisory Group*); dans le cadre de l'UEO, le BDIG participe aux groupes de travail du GAEO spécialisés dans le domaine industriel.

ke legeraankopen. Aldus speelde de defensie-industrie onrechtstreeks via institutionele instrumenten zoals het CICMA (1) en zoals de COC (2) vaak de eerste viool.

processus de prise de décision en matière de commandes militaires. L'industrie de défense joue donc souvent indirectement un rôle prépondérant dans ce domaine par le truchement d'instruments institutionnels tels que le CICMA (1) et la COC (2).

(1) In 1973 opgericht als « Interdepartementeel Coördinatiecomité inzake Bewapening ».
(2) zie *sub* 2.4.3.

(1) « Comité interdépartemental de coordination en matière d'armement », créé en 1973.
(2) voir *sub* 2.4.3.

2.6.3. *De opkomst van de « professionele lobbyist »*

Sedert het midden van de jaren '80 is in België ook het fenomeen van de professionele lobby-kantoren opgedoken die voor rekening van buitenlandse leveranciers « voet aan Belgische wal » dienen te krijgen. Verschillende door de gerechtelijke instanties onderzochte aankoopdossiers documenteren deze opvatting ten volle.

Toch lijkt het gerechtvaardigd in deze een drastisch onderscheid te maken tussen bonafide professionele lobbyisten die volledig oirbare methodes aanwenden om hun doel te bereiken (informatiedoorstroming, organiseren van contacten, voorlichting van de buitenlandse leveranciers inzake procedures en administratieve moeilijkheden, ...) en de malafide lobbyist die niet oirbare en deontologisch onaanvaardbare methoden (gaande van omkoping van ambtenaren en kabinetsmedewerkers tot procédés van zuivere industriële spionage) niet schuwt een bestelling voor hun « cliënt » binnen te rijven.

Helaas bestaat in België geen aangepast wettelijk/reglementair, of een deontologisch kader waarbinnen lobby-activiteiten op *sui generis*-wijze worden behandeld, zoals bijvoorbeeld in de Amerikaanse « *Lobbying disclosure Act 1994* ». Er is enkel de strafwetgeving (inzake corruptie bijvoorbeeld).

— De Onderzoekscommissie zal de Regering daarom verzoeken, in overleg met het Parlement, een wet- en regelgeving alsmede een deontologische code uit te werken inzake de lobbying-activiteiten van individuele personen en lobbykantoren of -agentschappen.

Een transparanter optreden kan allicht worden bereikt door verplichte registratie van alle lobbyisten in een publiek en controleerbaar register en door een uitdrukkelijk verbod van enige gift.

2.6.3. *L'entrée en scène du « lobbyiste professionnel »*

Depuis le milieu des années quatre-vingt, on assiste également à l'apparition, en Belgique, d'officines de lobbying qui doivent s'efforcer de prendre pied sur le sol belge pour le compte de fournisseurs étrangers. L'existence de ce phénomène ressort clairement de certains dossiers de commandes militaires qui ont été instruits pas les instances judiciaires.

Il semble qu'il faille toutefois faire une distinction catégorique entre les lobbyistes professionnels de bonne foi, qui utilisent des méthodes parfaitement correctes pour arriver à leurs fins (transmission des informations, organisation de contacts, information des fournisseurs étrangers au sujet des procédures et des difficultés administratives, ...) et les lobbyistes de mauvaise foi, qui n'hésitent pas à recourir à des pratiques incorrectes et déontologiquement inacceptables (allant de la corruption de fonctionnaires et de membres des cabinets ministériels jusqu'à l'espionnage industriel) afin d'engranger une commande pour leur « client ».

Il n'existe malheureusement pas, en Belgique, de cadre légal/réglementaire ou déontologique s'appliquant spécifiquement au *lobbying* comme le « *Lobbying disclosure Act 1994* », aux Etats-Unis. Seule s'applique la législation pénale (par exemple, en matière de corruption).

— La commission d'enquête invitera dès lors le gouvernement à élaborer, en concertation avec le Parlement, des dispositions légales et réglementaires ainsi qu'un code de déontologie concernant l'exercice du *lobbying* par des individus, bureaux et agences.

L'obligation d'inscription de tous les lobbyistes dans un registre public et contrôlable et l'interdiction expresse de toute libéralité contribueraient déjà à clarifier la situation.

2.7. De rol van het Parlement bij de besluitvorming inzake defensiematerieelverwerving in de periode 1973-1993

In een recent verschenen studie over de besluitvorming inzake de aankoop van F-16 vliegtuigen (1975 en 1983), gaf Lucienne Beuls (KUL) inzake de rol van het Parlement volgende algemene beschouwingen mee :

« ... Er dient gewezen te worden op de onmacht van het Parlement ook maar enige democratische controle uit te oefenen op de uitvoerende macht.

De beslissing komt de executieve toe. Het inlichten van het Parlement berust vooral op de goodwill van de regering. Het zijn eerder de pers en de media die in primeur worden geïnformeerd door individuele regeringsleden. Enkel de Parlementscommissie van Defensie krijgt informatie, zij het met zeer grote tussenperiodes. Beslissingen worden aangekondigd maar zonder precisering. De Commissie debatteert over de gang van zaken en sedert de zestiger jaren is het debat over defensieaangelegenheden ook niet langer taboe in het Parlement. De Parlementaire behandeling lijkt echter eerder op stoom afblazen... » (1).

Over het algemeen sluiten deze stellingen direct aan bij het ter zake geldende gedachtengoed van de bij defensie-aangelegenheden betrokken parlementsleden.

Op basis van een interne studie van de belangstelling voor defensiematerieelverwerving in de Kamer van Volksvertegenwoordigers mag men stellen dat de geïnteresseerde Leden meestal op hun honger bleven zitten. Er was en is geen systematische voorlichting van de Parlementsleden inzake de voorgestelde programma's voor de verwerving van defensiematerieel. Vaak komen de Parlementsleden meer te weten uit de pers dan uit de door de Minister verstrekte documentatie, voor zover die überhaupt wordt verstrekt.

Geconfronteerd met de manifeste onwil van vele defensieministers om in hun materieelkaarten te laten kijken, hebben geïnteresseerde individuele parlementsleden geprobeerd om via het klassieke controle-instrumentarium enig inzicht te verwerven in de legeraankopen. Dit fenomeen is dan nog van zeer recente datum. Uit de vermelde studie kan worden afgeleid dat het tot 1975 (het jaar van de « Koop van de Eeuw ») heeft geduurd voordat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers systematisch vragen werden gesteld aan de Minister over materieelzaken. In de periode van 1987-1988 tot 1992-1993 werden in totaal 62 vragen gesteld over de verwerving van defensiematerieel. Bij mondelinge vragen en interpellaties kan men een analoge evolutie vaststellen. Voor

(1) Lucienne BEULS, « *De aankoop van gevechtsvliegtuigen : analyse en evaluatie van de besluitvorming* », in : Luc REYCHLER, *Een onvoltooid beleid*, Kapellen, 1993, blz. 441-496.

2.7. Le rôle du parlement dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel militaire au cours de la période 1973-1993

Dans une étude parue récemment sur le processus décisionnel lors de l'achat des avions F-16 (1975 et 1983), Lucienne Beuls (KUL) a émis les considération générales suivantes concernant le rôle du parlement :

« ... Il faut souligner l'impuissance du parlement à exercer le moindre contrôle démocratique sur le pouvoir exécutif.

La décision appartient à l'exécutif. L'information du parlement dépend essentiellement du bon vouloir du gouvernement. Ce sont plutôt la presse et les medias qui sont informés en priorité par des membres du gouvernement. Seule la commission de la Défense nationale du parlement est informée, fût-ce de manière très sporadique. Les décisions sont annoncées, mais sans être précisées. La commission discute de la façon dont les choses se déroulent et depuis les années soixante, le débat sur les questions de défense n'est plus non plus tabou au parlement. Toutefois, le débat au parlement semble plutôt être l'occasion pour les parlementaires de laisser libre cours à leurs états d'âme ... » (1).

En général, les points de vue exprimés de cette occasion sont conformes aux idées qui prévalent chez les parlementaires concernés par les questions de défense.

Une étude interne réalisée au sein de la Chambre des représentants au sujet de l'intérêt manifesté envers l'acquisition de matériel de défense montre que les membres intéressés sont le plus souvent restés sur leur faim. Les parlementaires n'étaient et ne sont toujours pas systématiquement informés sur les programmes d'acquisition de matériel de défense proposés. Ils sont souvent mieux informés par la presse que par la documentation fournie par le ministre, si tant est que celle-ci existe.

Confrontés à la mauvaise volonté manifeste affichée par de nombreux ministres de la Défense, peu disposés à transmettre des informations », des parlementaires intéressés ont tenté de percer quelque peu le secret des commandes militaires en recourant aux instruments de contrôle classiques. Ce phénomène est toutefois très récent. Il ressort de l'étude précitée qu'il a fallu attendre jusqu'en 1975 (l'année du « contrat du siècle ») pour que le ministre soit systématiquement interrogé à la Chambre des représentants sur des questions de matériel. Entre 1987-1988 et 1992-1993, 62 questions ont été posées au total en ce qui concerne l'acquisition de matériel de défense. On constate une évolution analogue en ce qui concerne les questions orales et les interpellations. Toutefois,

(1) Lucienne BEULS, « *De aankoop van gevechtsvliegtuigen : analyse en evaluatie van de besluitvorming* », *in* : Luc REYCHLER, *Een onvoltooid beleid*, Kapellen, 1993, pp. 441-496.

de periode 1988-1989 tot 1992-1993 telde men echter ter zake slechts 8 interpellaties.

De antwoorden van de Ministers brachten vaak slechts weinig verduidelijking en meestal waren de aankopen op het ogenblik van de vragen of interpellaties al achter de rug, zodat het hier steeds een vrij ontmoedigende en demotiverende controle *a posteriori* betrof.

Bij het begin van de jaren '90 begonnen steeds meer Parlementsleden te beseffen dat zij met het gebruik maken van het klassieke controle-instrumentarium nooit tot de kern van de besluitvorming zouden doordringen.

De voorbereiding van een aankoopdossier is immers een *casus* van zuivere technocratische en gebureaucratiseerde besluitvorming, de gunning van de overheidsopdracht een loutere aangelegenheid van de uitvoerende macht.

Als men het democratisch gehalte van een besluitvormingsproces onder meer meet aan de mate waarin het Parlement, de gekozenen van het volk die de Natie vertegenwoordigen, bij de procedure betrokken wordt, dan is de conclusie dat wij hier met een niet zo democratische aangelegenheid te maken hebben.

Een aantal Parlementsleden begon ook duidelijk de Belgische toestand met die in het buitenland te vergelijken en vooral de Nederlandse procedure (Defensiematerieelkeuzeproces) wekte bewondering en wenkte tot navolging.

Toevallig viel het toenemende bewustwordingsproces samen met de zeer grote moeilijkheden in 1991-1993 met bepaalde aankopen die de directe aanleiding waren tot de oprichting van onderhavige Onderzoekscommissie.

Democratisering van het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving door grotere participatie en controle van het Parlement werd tenslotte een leidraad voor de werkzaamheden.

on n'a recensé que 8 interpellations en la matière entre 1988-1989 et 1992-1993.

Les réponses des ministres n'apportaient souvent guère d'éclaircissements et les achats avaient généralement déjà été effectués au moment où les questions ou les interpellations leur étaient adressées, de sorte qu'il s'agissait toujours d'un contrôle *a posteriori,* ce qui était assez décourageant et démotivant.

Au début des années 90, un nombre sans cesse croissant de parlementaires prirent conscience qu'ils ne parviendraient jamais jusqu'au cœur du processus décisionnel en utilisant les instruments de contrôle classiques.

La préparation d'un dossier d'achat fait en effet l'objet d'un processus décisionnel purement technocratique et bureaucratique et l'attribution d'un marché public est une question qui relève exclusivement de la compétence du pouvoir exécutif.

Si l'on mesure le caractère démocratique d'un processus décisionnel notamment au degré d'association du Parlement, c'est-à-dire des élus du peuple qui représentent la Nation, à la procédure, force est de conclure que le processus décisionnel qui nous occupe n'est pas très démocratique.

Une série de parlementaires se sont également mis à comparer la situation belge avec celle qui prévaut à l'étranger. C'est surtout la procédure néerlandaise (procédure en matière de choix de matériel de défense) qui suscita leur admiration et qui fut considérée comme un exemple à suivre.

Il se fait que cette prise de conscience a coïncidé avec les très grandes difficultés que certains achats suscitèrent en 1991-1993, difficultés qui ont été directement à l'origine de la création de la présente commission d'enquête.

Enfin, la démocratisation du processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense par le biais d'une participation et d'un contrôle accrus du Parlement a servi de fil conducteur aux travaux de la commission.

DEEL III

ONDERZOEK VAN ENKELE CONCRETE AANKOOPDOSSIERS UIT DE PERIODE 1973-1993

3.1. Moeilijkheden eigen aan de specificiteit van het onderzoek : de afbakening van de bevoegdheden van de Wetgevende en de Rechterlijke macht. Standpunt van de Onderzoekscommissie

Bij het onderhavige onderzoek is een aantal keren het probleem gerezen van de mogelijke interferentie van de onderzoeksdaden van de Onderzoekscommissie in bij het Gerecht aanhangige dossiers. Over het delicate onderwerp van de afbakening van de bevoegdheden van de rechterlijke en de wetgevende macht bestaat een overvloedige juridische literatuur.

De Onderzoekcommissie heeft in het belang van haar omvangrijke en zeer delicate opdracht doelbewust vermeden in deze polemiek actor of factor te worden.

Zonder afbreuk te willen doen aan de privileges van het Parlement terzake, heeft de Onderzoekscommissie « Legeraankopen » van bij de aanvang van haar werkzaamheden alle dossiers die bij het Gerecht in onderzoek en in behandeling waren uit haar onderzoek geweerd.

Dit gebeurde niet om juridisch-constitutionele overwegingen maar om zuiver praktische redenen, voornamelijk om de eigen werking niet te bemoeilijken. Overigens ging de Onderzoekscommissie van het standpunt uit dat eens dossiers bij het Gerecht aan de orde zijn, de eventuele wetsovertredingen daar worden onderzocht en dat deze operatie niet ten tweeden male door de Onderzoekscommissie moet worden overgedaan, hetgeen niet belet dat de Onderzoekscommissie uit de afgesloten dossiers nuttige informatie heeft kunnen puren.

De voornaamste bezorgdheid van de Onderzoekscommissie is tevens nimmer geweest om een heksenjacht naar de verantwoordelijken van diverse misstappen te organiseren maar veeleer om uit de fouten van het verleden de nodige lering te trekken. Men kan dit betreuren maar het leek de Onderzoekscommissie een serene en positieve optie vooral omdat de Onderzoekscommissie van meet af aan, één bijzondere finaliteit in haar werkzaamheden heeft gelegd : namelijk het zodanig aanpassen van de bestaande wet- en regelgeving dat eventuele corruptie en potentiële misstappen in de toekomst niet meer kunnen.

Men mag derhalve gerust stellen dat de inspanningen van de Onderzoekscommissie in hoofdzaak gericht waren op beleidsvoorbereidend werk.

PARTIE III

EXAMEN DE CERTAINS DOSSIERS D'ACHAT DATANT DE LA PERIODE 1973-1993

3.1. Difficultés inhérentes à la spécificité de l'enquête : la délimitation des compétences des pouvoirs législatif et judiciaire. Point de vue de la commission d'enquête

Lors de cet examen, le problème de l'interférence éventuelle des devoirs d'enquête ordonnés par la commission d'enquête avec les dossiers dont la justice était saisie s'est posé à plusieurs reprises. Il existe une abondante littérature juridique concernant le sujet délicat de la délimitation des compétences des pouvoirs législatif et judiciaire.

La commission d'enquête a toujours veillé soigneusement à ne pas s'immiscer et à ne pas être impliquée dans cette polémique, et ce, dans l'intérêt de son importante et très délicate mission.

Sans vouloir porter atteinte aux privilèges du Parlement en la matière, la commission d'enquête sur les commandes militaires s'est refusée, dès le début de ses travaux, à examiner tous les dossiers qui étaient à l'instruction et à l'examen.

Elle a agi de la sorte, non en fonction de considération d'ordre juridique ou constitutionnel, mais bien pour des raisons purement pratiques, essentiellement afin de ne pas compliquer ses propres travaux. La commission d'enquête est d'ailleurs partie du principe qu'une fois que le pouvoir judiciaire est saisi de dossiers, c'est à lui qu'il appartient d'examiner les infractions éventuelles à la loi et qu'il n'y a aucune raison qu'elle refasse le même travail. La commission d'enquête a néanmoins pu tirer des informations utiles des dossiers clôturés.

La principale préoccupation de la commission d'enquête n'a par ailleurs jamais été d'organiser une chasse aux sorcières en vue de rechercher les responsables des diverses erreurs, mais plutôt de tirer les leçons de ces erreurs. On peut déplorer cette approche, mais la commission d'enquête a estimé qu'elle était sereine et positive, essentiellement dans la mesure où elle s'est fixée dès le départ un seul objectif spécifique : l'adaptation de la législation et de la réglementation existantes, de manière à exclure toute corruption et toute erreur à l'avenir.

On peut donc affirmer sans crainte que les efforts de la commission d'enquête ont visé essentiellement à préparer une nouvelle politique en la matière.

3.2. **Algemene karakterisering van het gevoerde onderzoek : methodologie in functie van lange-termijn-doelstellingen**

De *modus operandi* van de Onderzoekscommissie dient geheel in het licht van deze principiële uitgangspunten te worden geëvalueerd. De onderzoeksmethoden stonden steeds in functie van de geciteerde hogere doelstelling van de middellange en langere termijn.

De nadruk lag derhalve op het opsporen van de breekpunten in het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving en in het identificeren van die lacunes en onvolkomenheden in de Wet- en Regelgeving die ertoe kunnen leiden dat een aankoopprocedure scheefloopt. Ook werd nagegaan welke andere factoren de procedure van zijn normale gang af kunnen brengen. Daarbij werd vooral naar de informele aspecten van het besluitvormingsproces gepeild.

3.2. **Caractéristiques générales de l'enquête menée : méthodologie en fonction des objectifs à long terme**

Le *modus operandi* de la commission d'enquête doit être évalué à la lumière de ces principes de base. Les méthodes d'investigation ont toujours été fonction de l'objectif précité du moyen et du long terme.

Les travaux ont dès lors été axés sur la recherche des hiatus dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense ainsi que sur l'identification des lacunes et imperfections de la législation et de la réglementation susceptibles de fausser une procédure d'acquisition. On a également examiné quels autres facteurs peuvent détourner la procédure de son cours normal, en examinant surtout les aspects informels de la prise de décision.

3.3. Onderzoek van een aantal concrete aankoopdossiers

3.3.1. *Partieel onderzoek van tien belangrijke aankoopdossiers uit de periode 1973-1983*

3.3.1.1. Archivalische en historisch-kritische limieten beperken de actieradius van het onderzoek

De Onderzoekscommissie kon uit hoofde van de haar door de Kamer van Volksvertegenwoordigers verleende bevoegdheden een onderzoek instellen naar alle aankoopdossiers daterend van na 1973. Vrij snel werd de Onderzoekscommissie echter geconfronteerd met zware problemen inzake de middelen en instrumenten die haar ter beschikking stonden voor dit ver in de tijd teruggaande onderzoek.

Bijzonder problematisch was het feit dat voor wat de eerste decennale periode (1973-1983) betreft, er praktisch geen archiefstukken meer voorhanden waren. Als er dan toch nog documenten bewaard gebleven waren, waren ze vanuit archivalisch en historisch-kritisch standpunt feitelijk waardeloos omdat ze zich in een fragmentarische, niet-organische en zuiver eclectische toestand bevonden. Dit heeft ernstige consequenties voor een objectief onderzoek. De geschiedwetenschap leert ons dat de informatie uit archivalia steeds aangevuld kan worden met getuigenissen van bij de besluitvorming betrokken personen. Echter ook aan deze methode had de Onderzoekscommissie weinig of geen boodschap; vele eersterangsgetuigen zijn immers overleden of sedert lang uit de locus van de besluitvorming verwijderd. Ook dient de waarde van de informatie van nog levende en actieve getuigen gerelativeerd : voor een zover in de tijd gelegen periode kan men immers niet verwachten dat de getuigen zich nog accuraat en zonder begeleidende documenten alle gegevens juist kunnen herinneren. Ook is het zo dat wegens het ontbreken van essentiële documenten de informatie van vaak maar één getuige (« *testis unus, testis nullus* » !) niet kan worden bevestigd of ontkracht.

Al deze beschouwingen beperken in grote mate de mogelijkheden tot objectieve reconstructie van de historische realiteit. Toch heeft de Onderzoekscommissie, voornamelijk door de medewerking van het Rekenhof en de Algemene Aankoopdienst van het Leger (SGA), een poging ondernomen om een inzicht te verwerven in de tien hierna volgende aankoopdossiers. Deze tien chronologisch op elkaar volgende dossiers vormen een goede representatieve steekproef voor het beleid inzake defensiematerieelverwerving in de periode 1973-1983 omdat zowel grote, middelgrote als kleinere dossiers in het pakket voorkomen.

3.3. Examen d'un certain nombre de dossiers d'achat

3.3.1. *Examen partiel de dix importants dossiers d'achat de la période 1973-1983*

3.3.1.1. Des limites archivistiques et relatives à la critique historique limitent la portée de l'enquête

La commission d'enquête a pu, sur la base des compétences que lui a confiées la Chambre des représentants, enquêter sur tous les dossiers d'achat postérieurs à 1973. Assez rapidement, les moyens et instruments mis à la disposition de la commission dans le cadre de cette enquête, qui remonte loin dans le temps, sont apparus insuffisants.

Le fait qu'il ne reste pratiquement plus d'archives relatives à la première période décennale (1973-1983) a posé un problème majeur à la commission. Lorsque des documents avaient néanmoins été conservés, ils avaient perdu toute valeur archivistique et historique car ils se trouvaient dans un état fragmentaire, chaotique et éclectique. Une telle situation complique singulièrement l'étude objective des faits. La science historique nous apprend que les informations archivistiques peuvent toujours être complétées par le témoignage de personnes ayant participé au processus décisionnel. Cette méthode non plus n'a pas fait progresser, ou si peu, la commission d'enquête : de nombreux témoins de première importance sont en effet décédés ou ont quitté les sphères décisionnelles depuis longtemps. Qui plus est, il convient de relativiser les informations fournies par les témoins qui sont toujours en vie et toujours actifs : il ne faut en effet pas s'attendre à ce que ces témoins se souviennent encore précisément de toutes les données relatives à une période aussi éloignée, et cela sans documents. En outre, l'absence de documents essentiels empêche de confirmer ou d'infirmer les informations fournies par un témoin, souvent unique (« *testis unus, testis nullus* » !).

Toutes ces considérations limitent fortement les possibilités de reconstitution objective de la réalité historique. Néanmoins, la commission d'enquête a tenté, principalement avec le concours de la Cour des comptes et du Service général des achats de l'armée (SGA), de faire la lumière sur les dix dossiers d'acquisition suivants. Etant donné qu'il y a parmi ces dix dossiers, qui se suivent dans le temps, des dossiers importants, d'importance moyenne et de moindre importance, ils constituent un échantillon représentatif de la politique menée en matière d'acquisition de matériel de défense durant la période 1973-1983.

3.3.1.2. Dossiersgewijze analyse

Bij de weergave van de resultaten van de beknopte analyse van onderhavige aankoopdossiers, werd volgende legende gebruikt :

LEGENDE

1. *Algemene gegevens*

1.1 Omschrijving aankoopdossier
1.2 Datum sluiten contract
1.3 Andere relevante data
1.4 Identificatienummer contract
1.5 Verantwoordelijke Minister
1.6 Bewaarplaats dossier + motief
1.7 Leverancier(s)
1.8 Totaalwaarde contract
1.9 Gunningswijze
1.10 Bevoegde sectie SGA

2. *Advies Inspectie Financiën*

3. *Opmerkingen Rekenhof*

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Was er in het contract ja dan neen een economische compensatieclausule opgenomen ?
4.2 Aard compensaties ?
4.3 Totaal bedrag van in België geplaatste compensatieorders.
4.4 Huidige stand van uitvoering van het compensatiedossier.

5. *Andere relevante opmerkingen*

3.3.1.2. Analyse par dossier

Les résultats de l'analyse succincte des dossiers d'acquisition sont présentés selon la légende suivante :

LEGENDE

1. *Informations générales*

1.1 Description dossiers d'achat
1.2 Date conclusion du contrat
1.3 Autres dates importantes
1.4 Numéro d'identification contrat
1.5 Ministre responsable
1.6 Lieu de conservation dossier + motif
1.7 Fournisseur(s)
1.8 Valeur totale du contrat
1.9 Mode d'attribution
1.10 Section compétente SGA

2. *Avis Inspection des finances*

3. *Observations Cour des comptes*

4. *Compensations industrielles*

4.1 Le contrat contenait-il une clause de compensations économiques ?
4.2 Nature des compensations ?
4.3 Montant total des commandes passées en Belgique dans le cadre des compensations.
4.4 Etat d'avancement de l'exécution du dossier de compensation.

5. *Autres observations importantes*

SWINGFIRE

1. *Algemene gegevens*

1.1 Aankoop van lanceerinstallaties voor antitankraketten voor de bewapening van de CVRT-voertuigen van het type STRIKER (1)
1.2 1973
1.3 AVA = 15 juni 1971 laatste wijzigingen contract : 1978
1.4 SAA 309006
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Lier (Afgesloten dossier)
1.7 BAC : *British Aircraft Corporation* (heden *British Aerospace*)
1.8 1 220 403 337 frank
1.9 Onderhandse overeenkomst
1.10 SAA = Subsectie Aankoop Bewapening (Sectie SDAG)

2. *Advies Inspectie Financiën (2)*

2.1 Gunstig met enkele marginale opmerkingen

3. *Opmerkingen Rekenhof*

3.1 Geen opmerkingen (3)

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.
4.2 Via onderaanbestedingen bij Belgische industrie, voor 6,5 miljoen pond sterling (+ 669 500 000 Belgische frank bij 1 £st = 103 Belgische frank) (4)

4.3 De totale toegevoegde waarde van de compensatieorders (controle op de ingediende facturen) werd door de BDBL op 782 524 808 Belgische frank vastgelegd
4.4 Afgesloten

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 Het IF-dossier bevat diverse verwijzingen naar grote vertragingen in de uitvoering van dit aankoopdossier door problemen bij de onderaannemer van BAC, met name ALVIS. De eerste voertuigen met Swingfire-systemen dienden contractueel in december 1974 geleverd te worden; de eerste levering door Alvis vond plaats in mei 1976 (contract werd zelfs niet herzien) en dus kon BAC de Swingfire-systemen niet tijdig plaatsen. Contractueel en juridisch kon Defensie geen verhaal uitoefenen tegen Alvis (5).

Er dient ook op gewezen dat 77 werkdagen bij ACEC (Montage) verloren zijn gegaan in 1978 door stakingen.

SWINGFIRE

1. *Informations générales*

1.1 Achat de rampes de lancement de missiles antichars pour l'armement des véhicules CVRT du type STRIKER (1)
1.2 1973
1.3 DAP = 15 juin 1971 dernières modifications contrat : 1978
1.4 SAA 309006
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Lierre (Dossier clôturé)
1.7 BAC : *British Aircraft Corporation* (aujourd'hui *British Aerospace*)
1.8 1 220 403 337 francs belges
1.9 Marché de gré à gré
1.10 SAA = Sous-Section Achat Armement (Section SDAG)

2. *Avis Inspections des Finances (2)*

2.1 Favorable malgré quelques observations mineures

3. *Observations Cour des comptes*

3.1 Pas d'observations (3)

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui
4.2 Sous forme de contrats de sous-traitance dans l'industrie belge, pour un total de 6,5 millions de livres (+ 669 500 000 francs belges au cours de 1 £st = 103 BEF) (4)
L'OBEA a estimé à 782 534 808 francs belges la valeur ajoutée totale des compensations (contrôle des factures déposées)

4.4 Clôturé

5. *Autres observations importantes*

5.1 Le dossier IF fait à plusieurs reprises état de retards importants dans l'exécution de ce dossier d'acquisition en raison de problèmes avec le sous-traitant de BAC, à savoir ALVIS. Les premiers véhicules équipés de systèmes Swingfire devaient contractuellement être livrés en décembre 1974; la première livraison par Alvis a eu lieu en mai 1976 (le contrat n'a même pas été revu) et BAC n'a donc pu installer les systèmes Swingfire en temps voulu. Sur les plans contractuel et juridique, la Défense nationale n'a donc pu exercer aucun recours contre Alvis (5).
Il convient également de souligner que 77 journées de travail ont été perdues aux ACEC (montage) en 1978 par suite de grèves.

5.2 Er werden geen boetebepalingen of schadevergoedingen voorzien bij niet-levering of vertraging (6).

5.3 Er is geen duidelijkheid of het nu gaat om de bestelling van 36 systemen (algemene gegevens SGA) of 43 systemen (SGA 132000 dd. 26 maart 1973).

5.4 Door de contractuele prijsherzieningsclausules werden nog in 1978 zeer hoge bijkomende kredieten gevraagd (30 000 000 en 45 000 000 Belgische frank).

5.5 In dit aankoopdossier werd de techniek van de « *letter of intent* » gebruikt. Aan de aankoop lag het document MDN 427 00 150173 (*letter of intent*) ten grondslag.

(1) Maakt eigenlijk als subcontract deel uit van het globale CVRT-aankoopcontract (BAC-ACEC, n° SAMA 318950). De Striker-voertuigen werden voor rekening van BAC geproduceerd door de firma ALVIS (voor montage te leveren bij ACEC).

(2) Het volledige advies van de Inspectie van Financiën inzake de CVRT-aankoop (SAMA-318950) is onder deze hoofding niet geïntegreerd.

Opmerkingen inzake het sub-contract Swingfire die aan dit globale advies zijn gehecht waren dus niet ter beschikking.

(3) Dit betekent geenszins dat het Rekenhof geen opmerkingen of bezwaren heeft gemaakt, integendeel. De ons ter beschikking gestelde gegevens staan enkel op het eventueel voorkomen van briefwisseling tussen de betrokken Minister en de Eerste voorzitter van het Rekenhof.

(4) De begunstigde van de orders was ACEC te Charleroi.

(5) Doc. SAA-B/A1756 — 5 april 1978.

(6) Advies IF van 27 juli 1976.

5.2 Aucune pénalité ni aucun dédommagement n'ont été prévus en cas de non-livraison ou de retard (6).

5.3 Il n'est nullement précisé s'il s'agit de la commande de 36 systèmes (données générales SGA) ou de 43 systèmes (SGA 132000 du 26 mars 1973).

5.4 Des crédits supplémentaires très élevés (30 000 000 et 45 000 000 de francs belges) ont encore été demandés en 1978 en application de clauses contractuelles de révision de prix.

5.5 La technique dite de la « *letter of intent* » a été utilisée dans le cadre de ce dossier d'achat. Le document MDN 427 00 150173 (*letter of intent*) a servi de base à cette acquisition.

(1) Fait en réalité partie, en tant que sous-contrat, du contrat d'achat global des CVRT (BAC-ACEC, n° SAMA 318950). Les véhicules Striker sont fabriqués, pour le compte de BAC, par la société ALVIS (et livrés aux ACEC pour le montage).

(2) L'avis complet de l'Inspection des finances sur l'achat des CVRT (SAMA-318950) n'a pas été repris sous cette rubrique.

On ne disposait donc pas des observations concernant le sous-contrat Swingfire, des observations étant annexées à cet avis global.

(3) Cela ne signifie nullement que la Cour des comptes n'a formulé aucune observation ou objection, bien au contraire. Les données mises à notre disposition n'ont trait qu'à l'existence éventuelle d'une correspondance entre le ministre concerné et le premier Président de la Cour des comptes.

(4) ACEC (Charleroi) était le bénéficiaire des compensations.

(5) Doc. SAA-B/A1756 — 5 avril 1978.

(6) Avis IF du 27 juillet 1976.

JAGDPANZERKANONE (JPK)

1. *Algemene gegevens*

1.1 JPK's of *Jagdpanzerkanone* behoren als materieelsoort generisch tot de « ATK-gemotoriseerde kanonnen ». De JPK is een anti-tankwapen voor de middellange afstand bestemd voor de pantserinfanteriekeeper.

De Belgische regering kocht begin 1973 80 « *upgraded versions* » van de JPK. Heden zijn de JPK buiten dienst gesteld (1).

1.2 1973

1.3 *Letter of Intent* : 31 juli 1972 (geen AVA)
Beslissing MCESC : 27 september 1972
Eerste levering : april 1975

1.4 SAMA 214001

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Depot Lier (afgesloten dossier)

1.7 Rheinstahl (Duitsland) (2)

1.8 1 290 000 000

1.9 Onderhandse overeenkomst

1.10 SAMA = Subsectie Aankopen Automaterieel (Sectie van SDAG)

2. *Advies Inspectie Financiën*

Het advies van de Inspectie van Financiën was gunstig behalve voor wat betreft de correcte technische toewijzing van de beschikbare begrotingskredieten (3).

3. *Opmerkingen Rekenhof*

Het Rekenhof had vooral kritiek op het feit dat de Minister, voorafgaandelijk aan het afsluiten van het werkelijke contract (ook) gebruik maakte van intentiebrieven (*letters of intent*) en deze niet, zoals de wet van 1963 voorzag, eerst aan de Controleur van de Vastleggingen voor een voorafgaandelijk visum overgelegd had (4).

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.

4.2 De compensaties dienden 100 % van de marktwaarde te belopen (dat wil zeggen 1,3 miljard Belgische frank), waarvan 20 % in de vorm van directe en 80 % in de vorm van indirecte compensaties (5).

4.3 Rekening houdend met de opmerking sub nota 5 werden de 1 300 000 000 Belgische frank ruimschoots overschreden. De gewoon gecompenseerde bedragen beliepen 314 476 902 Belgische frank voor de directe en 389 767 307 Belgische frank voor de indirecte compensaties (6).

4.4 Afgesloten.

JAGDPANZERKANONE (JPK)

1. *Informations générales*

1.1 Les JPK ou *Jagdpanzerkanone* appartiennent à la catégorie générique des « canons motorisés ATK ». Le JPK est une arme antichar à moyenne portée destinée à l'infanterie blindée.

Au début de 1973, le gouvernement belge a acheté 80 « *upgraded versions* » du JPK. Les JPK sont actuellement déclassés (1).

1.2 1973

1.3 *Letter of Intent* : 31 juillet 1972 (pas de DAP)
Décision du CMCES : 27 septembre 1972
Première livraison : avril 1975

1.4 SAMA 214001

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Dépôt de Lierre (dossier clôturé)

1.7 Rheinstahl (Allemagne) (2)

1.8 1 290 000 000

1.9 Marché de gré à gré

1.10 SAMA = Sous-section Achats matériel auto (section du SDAG)

2. *Avis Inspection des Finances*

L'avis de l'Inspection des Finances était favorable, sauf en ce qui concerne l'affectation technique correcte des crédits budgétaires disponibles (3).

3. *Observations Cour des comptes*

La Cour des comptes a surtout critiqué le fait qu'avant la conclusion du véritable contrat, le ministre a (aussi) eu recours à des lettres d'intention (*letters of intent*) et n'a pas soumis celles-ci au visa préalable du Contrôleur des Engagements, comme le prévoyait la loi de 1963 (4).

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui.

4.2 Les compensations s'élevaient à 100 % de la valeur du marché (c'est-à-dire 1,3 milliard de francs belges) dont 20 % sous la forme de compensations directes et 80 % sous la forme de compensations indirectes (5).

4.3 Compte tenu de la remarque formulée sous la note 5, le montant de 1 300 000 francs belges a été largement dépassé. Les montants normalement compensés atteignaient 314 476 902 francs belges pour les compensations directes et 389 767 307 francs belges pour les compensations indirectes (6).

4.4 Clôturé.

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 Er waren aanvankelijk voor dit contract 3 kandidaten weerhouden :

1) JPK van Rheinstahl (Duitsland)
2) De AMX (Frankrijk)
3) De Leopard I (Duitsland)

De AMX werd geweerd omdat hij technisch gesproken van mindere kwaliteit was terwijl de Leopard I voor de bedoelde missie (ATK-pantserinfanterie — middellange afstand) te zwaar werd bevonden. De keuze viel op JPK-Rheinstahl (6).

(1) JPK zijn « *self-propelled ATK guns* » (*Jane's weapon's systems* 1992-93 blz. 533).

Men gebruikt ook de term « Tankjager ».

(2) « *Rheinstahl AG Transporttechnik* » was een dochterbedrijf van de Firma's Henschel en Hanomag, gevestigd te Kassel in Westfalen-Duitsland. Heden heet de firma Thyssen-Henschel.

(3) Zie schrijven van Inspecteur-generaal A. De Grand Ry dd. 17 juli 1972 aan de Minister van Landsverdediging.

(4) Zie V8T/213.090/B1, dd. 11 september 1973.

(5) Geen gegevens ontvangen van BDBL.

(6) Bij deze dient evenwel opgemerkt dat door de Intentiebrief tussen het Ministerie van Landsverdediging en Rheinstahl, ondertekend door de Minister van Defensie op 31 juli 1972 de gebruikelijke procedure werd omzeild en dat de keuze dus al op 31 juli 1972 en niet begin 1973 bij de eigenlijke ondertekening van het contract, al was gevallen (zie zelfde ref. als 3.1).

5. *Autres observations importantes*

5.1 Trois candidats avaient été initialement retenus pour l'attribution de ce contrat :

1) JPK de Rheinstahl (Allemagne)
2) L'AMX (France)
3) Le Léopard I (Allemagne)

L'AMX a été écarté parce que techniquement de moindre qualité et le Léopard I l'a été également quant à lui, parce qu'il a été jugé trop lourd pour la mission à laquelle il serait affecté (ATK-infanterie blindée — moyenne portée). Le choix s'est dès lors porté sur JPK-Rheinstahl (6).

(1) Les JPK sont des « *self-propelled ATK guns* » (*Jane's weapon's systems* 1992-1993, p. 533).

On emploie également le terme « chasseur de chars ».

(2) « *Rheinstahl AG Transporttechnik* » était une filiale des sociétés Henschel et Hanomag, établies à Kassel en Westphalie (Allemagne). Aujourd'hui, l'entreprise est connue sous le nom de Thyssen-Henschel.

(3) Voir la lettre adressée par l'Inspecteur général A. De Grand Ry au ministre de la Défense nationale en date du 17 juillet 1972.

(4) Voir V8T/213.090/B1, du 11 septembre 1973.

(5) Aucune information reçue de l'OBEA.

(6) A noter toutefois à ce propos que la procédure d'usage a été tournée par la lettre d'intention échangée entre le ministère de la Défense nationale et Rheinstahl et signée par le ministre de la Défense nationale le 31 juillet 1972, de sorte que le choix a été fait dès le 31 juillet 1972, et non au début de 1973 au moment de la signature proprement dite du contrat (voir même référence qu'au point 3.1).

RITA (I)

1. *Algemene gegevens*

1.1 Het Rita-project (1) is een bilateraal Belgisch-Frans programma voor de gezamenlijke produktie van een systeem voor automatische datatransmissie. Het is een gemakkelijk uitbreidbaar (« evolutionair ») systeem voor tactische C3I.

Het project is geregeld bij twee protocolovereenkomsten tussen de Belgische en de Franse Regering. Het eerste protocol dateert van 1973 en betreft de « verbindingen », het tweede werd in 1979 ondertekend en behelst de « overige uitrusting » (2).

1.2 1973

1.3 Het systeem is « *field-operational* » sinds 1983

1.4 SAME 821 731

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Lier (afgesloten dossier)

1.7 BTMC/DTAT/SEFT (3)

1.8 (Rita I) : 1 000 000 000 Belgische frank.

1.9 Onderhandse overeenkomst

1.10 SAME = (Aankopen Elektrisch en Elektronisch materieel) = subsectie van SDAG

2. *Advies Inspectie Financiën (4)*

3. *Opmerkingen Rekenhof (5)*

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 - 4.4 (6)

5. *Andere relevante opmerkingen (7)*

(1) RITA = *Réseau Intégré de Transmissions Automatiques* (geïntegreerd netwerk voor automatische verbindingen).

(2) Het protocol van 1973 (« verbindingen »), verder Rita (I) genoemd, heeft geleid tot het contract SAME 821 731.

Dat van 1979 (« andere uitrusting » —> Rita II) tot SAME 021 617.

(3) BTMC = Belgische partner (geen specificatie voorbehouden)

DTAT = *Direction Technique des Armements Terrestres* (F)

SEFT = *Section d'Etudes et de Fabrication des Télécommunications* (F)

Deze twee laatste instanties hebben het basisconcept voor RITA in 1974 uitgetekend.

(4) Uit de ter beschikking gestelde dokumenten kunnen geen valabele conclusies worden getrokken, *a fortiori* omdat bepaalde basisstukken van de Inspectie van Financiën om onverklaarbare redenen in de dossiers ontbreken.

(5) Vanwege het Rekenhof werden geen dokumenten ter beschikking gesteld.

(6) Vanwege de BDBL en de Dienst « Nijverheid en Defensie » werd geen relevante informatie verkregen behalve dat bepaalde materialen in bilaterale coproduktie dienden vervaardigd te worden.

(7) Het is onmogelijk uit de beschikbare dokumenten enige relevante opmerking van algemene stelling af te leiden.

RITA (I)

1. *Informations générales*

1.1 Le projet RITA (1) est un programme bilatéral belgo-français en vue de la production conjointe d'un système de transmission automatique des données. Il s'agit d'un système aisément extensible (évolutif) pour C3I tactique.

Le projet est défini par deux protocoles signés par les gouvernements belge et français. Le premier date de 1973 et concerne les « transmissions »; le second a été signé en 1979 et porte sur les « autres équipements » (2).

1.2 1973

1.3 Le système est « *field-operational* » depuis 1983

1.4 SAME 821 731

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Lierre (dossier clôturé)

1.7 BTMC/DTAT/SEFT (3)

1.8 (Rita I) : 1 000 000 000 de francs belges.

1.9 Marché de gré à gré

1.10 SAME = (Acquisition de matériel électrique et électronique) = sous-section de SDAG

2. *Avis Inspection des Finances (4)*

3. *Observations Cour des comptes (5)*

4. *Compensations industrielles*

4.1 - 4.4 (6)

5. *Autres observations importantes (7)*

(1) RITA = Réseau Intégré de Transmissions Automatiques.

(2) Le protocole de 1973 (« Transmissions »), dénommé Rita (I), a abouti au contrat SAME 821 731.

Celui de 1979 (« autre équipement » —> Rita II) a abouti au contrat SAME 021 617.

(3) BTMC = partenaire belge (pas de spécification)

DTAT = Direction technique des armements terrestres (F)

SEFT = Section d'études et de fabrication des télécommunications (F)

Les deux dernières instances ont élaboré le concept de base pour RITA en 1974.

(4) Les documents transmis ne permettent pas de tirer des conclusions valables, d'autant plus que pour des raisons inexplicables, certains documents de base de l'Inspection des Finances ne figurent pas dans les dossiers.

(5) La Cour des comptes n'a mis aucun document à disposition.

(6) L'OBEA et le service « Industrie et Défense » n'ont transmis aucune information intéressante, sauf celle selon laquelle certains matériels devaient être réalisés en coproduction bilatérale.

(7) Les documents disponibles ne permettent pas de formuler une observation de portée générale en la matière.

LANCE

1. *Algemene gegevens*

1.1 De Lance-missile was/is een geleide grond-grond-raket (1) met een reikwijdte van 130 km die ingezet wordt voor algemene tactische slagveld-vuursteun op het niveau van een Legerkorps (2). Tot de aankoop diende te worden overgegaan omdat de sterk verouderde Honest John raketten dringend vervangen dienden te worden. De Lance-raketten worden vervoerd op 2 rupsvoertuigen (van het type US-M113), waarvan er één dienst doet als lanceerplatform (« *erector-launcher* ») en het andere gebruikt wordt als transportmiddel voor de supplementaire Lance-missielen en voor de ontstekingsinstallatie (3).

1.2 November 1974

1.3 Het oorspronkelijke dossier AVA werd op 19 april 1973 door SAA opgesteld en officieel door SAA op 4 mei 1973 aan SGA voorgesteld.

1.4 SAA 409022

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Evere (dossier sectie SGA/SOW nog niet afgesloten)

1.7 US-Army

1.8 1 000 000 000 frank

1.9 Onderhandse overeenkomst

1.10 SAA = Subsectie Aankopen Bewapening van SDAG via SOW = *Supply Office Washington*

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Het initiële advies van IF was *negatief* (4) :

er waren geen kredieten ingeschreven op de begroting van Landsverdediging voor de aankoop van de Lance (zie ook 5.1). Het ging aanvankelijk om 991 miljoen frank.

2.2 Dit werd uiteindelijk geregeld via de (procedurieel niet gebruikelijke) beraadslaging in de Ministerraad om de uitgaven vast te leggen ook al ontbraken de kredieten (5).

2.3 IF kantte zich eveneens tegen de door de Minister voorgestelde formule van de zogenaamde « *Letter of acceptation* » van het Amerikaanse « aanbod » (6) door de Belgische regering (7).

De Inspecteur-generaal wees vooral op de mogelijke nefaste effecten van « institutionalisering » van dat systeem en op de grote gevaren van de precedentwerking voor de toekomstige aankoopcontracten, waarvoor de *urgentie* zou worden ingeroepen.

3. *Opmerkingen Rekenhof*

Het Rekenhof heeft over de aankoop van Lance-misiles geen opmerkingen gemaakt.

LANCE

1. *Informations générales*

1.1 Le missile Lance est un missile sol-sol (1) d'une portée de 130 km qui est utilisé pour assurer un soutien de feu tactique général au niveau d'un corps d'armée (2). Il a fallu procéder à cet achat parce que le remplacement des missiles Honest John, largement dépassés, était devenu nécessaire. Les missiles Lance sont transportés sur 2 véhicules chenillés (du type US-M113), dont l'un sert de plate-forme de lancement (« *erector-launcher* ») et l'autre est utilisé pour le transport de missiles Lance supplémentaires et de l'installation de mise à feu (3).

1.2 Novembre 1974

1.3 Le dossier initial DAP a été constitué le 19 avril 1973 par SAA et présenté officiellement par SAA à SGA le 4 mai 1973.

1.4 SAA 409022

1.5 Vanden Boeynants

1.6 Evere (dossier section SGA/SOW pas encore clôturé)

1.7 US-Army

1.8 1 000 000 000 de francs

1.9 Marché de gré à gré

1.10 SAA = Sous section « Achats Armement » de SDAG via SOW = *Supply Office Washington*

2. *Avis Inspection des Finances*

2.1 L'avis initial de l'IF était *négatif* (4) :

aucun crédit n'avait été prévu au budget de la Défense nationale pour l'achat de Lance (voir également 5.1). Il s'agissait initialement d'un montant de 991 millions de francs.

2.2 La question a finalement été réglée en recourant à la procédure (peu usuelle) d'une délibération du Conseil des ministres, qui permettait d'engager les dépenses même en l'absence de crédits nécessaires (5).

2.3 L'IF s'est également opposée à la formule de « *Letter of acceptation* » *de l'« offre »* américaine (6) par le gouvernement belge (7), procédure proposée par le ministre.

L'Inspecteur général a surtout souligné les effets néfastes d'une « institutionnalisation » de ce système et a mis l'accent sur l'importance du risque couru si ce cas isolé servait de précédent pour les contrats futurs où l'*urgence* serait invoquée.

3. *Observations Cour des comptes*

La Cour des comptes n'a formulé aucune observation concernant l'achat de missiles Lance.

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 neen
4.2 —
4.3 —
4.4 —

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 De aankoop van Lance-raketten is geschied in het kader van een door NAMSA/NATO gestimuleerd en gecoördineerd materieelverwervingsproces. Zowel via de NAVO-kanalen als via bilaterale contacten met de regering hebben de Verenigde Staten klaarblijkelijk onzachte druk op de Regering uitgeoefend om de Lance zo snel mogelijk aan te schaffen, en dat reeds vanaf 1974, daar waar het toenmalige PMT de vervanging van de Honest-John pas vanaf 1977 voorzag (8).

5.2 Er werden 5 lanceerinstallaties aangekocht te samen met de benodigde raketten (training + oorlogsvoorraad) en alle bijhorigheden (9).

(1) *Surface-to-surface*
(2) De Lance-raket kan zowel met conventionele (hoog-explosieve) munitie als met kernkoppen worden geladen.
(3) Voor verdere informatie : *Jane's weapon systems* 88-89, blz. 130-131.
(4) Zie : Nota van inspecteur-generaal A. De Grand Ry dd. 7 mei 1973, nr 542.042/89 aan de Minister van Landsverdediging.
(5) *Ibidem*, § 2, A
(6) Zie *sub* 5.2
(7) *ut sub* nota 5, § 2, B
IF vindt immers dat een « acceptatiebrief » die een antwoord vormt op een juist en correct berekend aanbod *de iure* met een *onderhandse overeenkomst* te vergelijken valt. Als men de techniek van de acceptatiebrief zou aanhouden dan moet er een begrotingskrediet ingeschreven worden (wet van 28 juni 1963, artikel 11); vermits dit niet het geval was, zou de Controleur van de Vastleggingen zijn visum dus moeten weigeren.
(8) *Ut sub* 4
(9) Zie AVA/SAA-01652, dd. 19 april 1973

4. *Compensations industrielles*

4.1 non
4.2 —
4.3 —
4.4 —

5. *Autres observations importantes*

5.1 L'achat de missiles Lance a été effectué dans le cadre d'un processus d'acquisition de matériel stimulé et coordonné par NAMSA/NATO. Les Etats-Unis ont manifestement exercé, tant par le truchement de l'OTAN que par le biais de contacts bilatéraux avec le Gouvernement, de fortes pressions sur ce dernier pour qu'il acquière au plus vite des missiles Lance et ce, dès 1974, alors que le PMT de l'époque ne prévoyait le remplacement des Honest-John qu'à partir de 1977 (8).

5.2 Cinq installations de lancement ont été achetées conjointement avec les missiles requis (entraînement + stock de guerre) ainsi que tous les accessoires (9).

(1) *Surface-to-surface*
(2) Le missile Lance peut être équipé tant de munitions (hautement explosives) conventionnelles que de têtes nucléaires.
(3) Pour de plus amples informations : *Jane's weapon systems*, 88-89, pp. 130-131.
(4) Voir : Note de l'inspecteur général A. De Grand Ry du 7 mai 1973, n° 542.042/89 au ministre de la Défense nationale.
(5) *Ibidem*, § 2, A.
(6) Voir le point 5.2
(7) Voir note 5, § 2, B
L'IF estime en effet qu'une « lettre d'acceptation », qui constitue une réponse à une offre correctement calculée, est comparable de iure à un contrat de gré à gré. S'il l'on adopte donc la technique de la lettre d'acceptation, il convient de prévoir un crédit budgétaire (loi du 28 juin 1963, article 11); étant donné que ce n'était pas le cas, le contrôleur des engagements devrait donc refuser son visa.
(8) Voir le point 4
(9) Voir DAP/SAA-01652 du 9 avril 1973

FLAKPANZER 5PFZ-B2 GEPARD

1. *Algemene gegevens*

1.1 De « Flakpanzer 5PFZ-B2 Gepard » is een lichte tank bewapend met een (dubbel) 35 mm luchtdoelkanon, (1) door de Belgische Landmacht gebruikt voor de lokale luchtverdediging (2).
1.2 1974
1.3 Er werden aan het Belgische leger 55 Gepards geleverd tussen 1977 en 1988, met alle toebehoren.
1.4 SAA 409 015
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Depot Lier (afgesloten dossier)
1.7 Krauss-Maffei (3), Oerlikon-Bürhle, Siemens AG
1.8 7 205 125 000 frank (4)
1.9 Onderhandse overeenkomst
1.10 SAA = Subsectie « aankopen bewapening » van SDAG

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Initieel advies : volledig negatief wegens incompleet dossier (5)
2.2 Tweede advies : begrotings-technische opmerkingen (6)
2.3 Aan de Onderhandse Overeenkomst ligt een « Intentiebrief » met het subnota 3 bedoelde consortium ten grondslag (7)
2.4 Voor de wijzigingsclausules : gunstige adviezen (8)

3. *Opmerkingen Rekenhof*

(9)

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja
4.2 1) Compensatieorders ten belope van 100 % van de aankoopwaarde van de door het Belgisch leger aangekochte vuurgeleidingssystemen voor tanks AA 35 mm, in coproductie door Krauss-Maffei en Siemens AG in België vervaardigd.
2) De resterende waarde van het totale contract moet vervolgens voor 100 % door Krauss-Maffei worden gecompenseerd.
4.3 Het te compenseren bedrag bedroeg aldus 6,7 miljard frank. Volgens de gegevens van de BDBL werden deze cijfers inderdaad volledig gehaald (10).
4.4 Dossier afgesloten.

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 Het originele contract gaat vergezeld van ± 40 wijzigingsclausules of avenanten, die ook op heel grote bedragen slaan en die niet in het basiscontract waren voorzien. De looptijd van deze stukken was erg lang, namelijk van 1974 tot 1984 (11).

FLAKPANZER 5PFZ-B2 GUEPARD

1. *Informations générales*

1.1 Le « Flakpanzer 5PFZ-B2 Guépard » est un char léger équipé d'un (double) canon antiaérien de 35 mm, (1) utilisé par la force terrestre belge pour la défense aérienne locale (2).
1.2 1974
1.3 55 Guépards, équipés de tous leurs accessoires, ont été livrés à l'armée belge entre 1977 et 1988.
1.4 SAA 409 015
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Dépôt de Lierre (dossier terminé)
1.7 Krauss-Maffei (3), Oerlikon-Bürhle, Siemens AG
1.8 7 205 125 000 francs belges (4)
1.9 Contrat de gré à gré
1.10 SAA : Sous-section « Achat armement » de SDAG

2. *Avis Inspection des Finances*

2.1 Avis initial : tout à fait négatif car dossier incomplet (5)
2.2 Deuxième avis : observations sur la technique budgétaire (6)
2.3 Le contrat de gré à gré est basé sur une « lettre d'intention » échangée avec le consortium visé à la note 3 (7).
2.4 En ce qui concerne les clauses modificatives : avis favorables (8)

3. *Observations Cour des comptes*

(9)

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui
4.2 1) Ordres de compensation à concurrence de 100 % de la valeur d'achat de systèmes de guidage de tir pour chars AA 35 mm achetés par l'armée belge, fabriqués en Belgique en coproduction par Krauss-Maffei et Siemens AG.
2) Krauss-Maffei doit ensuite compenser, à concurrence de 100 %, la valeur restante du contrat.

4.3 Le montant à compenser s'élevait donc à 6,7 milliards de francs. Selon les données de l'OBEA, ces chiffres ont effectivement été atteints (10).
4.4 Dossier clôturé.

5. *Autres observations importantes*

5.1 Le contrat original s'accompagne d'environ 40 clauses modificatives ou avenants portant également sur des sommes énormes qui n'étaient pas prévues dans le contrat de base. Ces documents portaient sur une période très longue, à savoir de 1974 à 1984 (11).

(1) Zie ook *Jane's weapons systems* 1988-1989, blz. 203-204.

(2) « *Air Defence* » (zie bijvoorbeeld IISS, *The Military Balance 1993-1994*, blz. 38-39)

(3) — Krauss-Maffei (Duitsland) is de constructeur van het tankchassis (vergelijkbaar met dossier Leopard I) waarop de AA-kanonnen worden gemonteerd;

— Oerlikon-Bürhle (Zürich, Zwitserland) is de producent van het kanon;

— De firma Siemens AG (Brussel) was betrokken bij de produktie van de vuurgeleidingssystemen.

Het contract werd getekend met Krauss-Maffei, hoofdaannemer binnen een *ad hoc*-consortiom bestaande uit Krauss-Maffei, Oerlikon-Bürhle en Siemens.

(4) Dit cijfer komt van SGA; het Rekenhof houdt het op 6 700 000 000 frank.

Oorspronkelijk werden de uitgaven voor de aankoop van 55 Gepards op 3 865 000 000 frank geraamd, bijhorigheden inbegrepen (zie SAA, 02202, dd. 28 mei 1973).

(5) Zie schrijven Inspecteur-generaal A. De Grand Ry, dd. 1 juni 1973, nr 509.3/109

(6) *Idem*, dd. 6 juli 1973, nr 509.3/148.

(7) Handgeschreven nota van Inspecteur-generaal A. De Grand Ry van 3 april 1974 zonder referenties.

(8) Zie ook opmerking sub 5.1.

(9) Geen opmerkingen ontvangen vanwege het Rekenhof.

(10) Geen dokumenten ontvangen van Economische Zaken of BDBL.

(11) Zie : Dossier IF/SAA-409015, diverse stukken.

(1) Voir également *Jane's weapons systems* 1988-1989, pp. 203-204.

(2) « *Air Defence* » (voir, par exemple, IISS, *The Military Balance 1993-1994*, pp. 38-39)

(3) — Krauss-Maffei (Allemagne) est le constructeur du châssis des chars (comparable au dossier Leopard I) sur lequel sont montés les canons AA;

— Oerlikon-Bürhle (Zürich, Suisse) est le constructeur du canon;

— La société Siemens AG (Bruxelles) était associée à la production des systèmes de guidage de tir.

Le contrat avait été signé avec Krauss-Maffei, entrepreneur principal au sein d'un consortium *ad hoc*, composé de Krauss-Maffei, Oerlikon-Bürhle et Siemens.

(4) Le chiffre vient du SGA; la Cour des comptes l'établit à 6 700 000 000 de francs.

Initialement, les dépenses afférentes à l'acquisition de 55 Guépards avaient été évaluées à 3 865 000 000 de francs, accessoires compris (voir SAA, 02202 du 28 mai 1973).

(5) Voir lettre de l'inspecteur général A. De Grand Ry du 1er juin 1973, no 509.3/109

(6) *Idem*, du 6 juillet 1973, no 509.3/148.

(7) Note manuscrite de l'inspecteur général A. De Grand Ry du 3 avril 1974 sans références.

(8) Voir également remarque sub 5.1.

(9) Aucune observation communiquée par la Cour des comptes.

(10) Aucun document communiqué par les Affaires économiques ou l'OBEA.

(11) Voir : Dossier IF/SAA-409015, documents divers.

MAN Z/311

1. *Algemene gegevens*

1.1 De MAN Z/311 is een « *all-purposes* » (1) middelzware vrachtwagen van ± 4 ton.
1.2 December 1974
1.3 Het dossier werd op 12 juni 1993 via een AVA (nr G-11067) door SAMA/SGA geïnitieerd. De voertuigen zouden vanaf 1974 tot 1977 in jaarlijkse schijven geleverd worden.
1.4 SAMA 416 611
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Depot Lier (afgesloten dossier)
1.7 MAN (Duitsland) — HOCKE (2)
1.8 1 055 827 429 frank (3)
1.9 Algemene Offerteaanvraag (4)
1.10 SAMA = Subsectie « Aankopen automaterieel » van SDAG.

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 De Inspectie had in haar initieel advies (5) vooral kritiek op het feit dat de Minister de aankoop poogde voor te stellen als een « *aankoopprogramma* » dat budgettair gespreid zou worden over vele jaren (1974-1978), daar waar het feitelijk ging om algemene uitrustingsuitgaven en vernieuwingskosten die jaarlijks op de begroting van Landsverdediging dienden te worden ingeschreven (6).
2.2 De definitie van programma in de zin van « *groot aankoopprogramma* » had zijn belang omdat enkel deze laatsten aan het MCESC dienden te worden overgelegd. Volgens IF was het MAN-project geen « programma » *strictu sensu* (7).

3. *Opmerkingen Rekenhof*

(8)

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja
4.2 De economische clausule stipuleerde dat 54 % van de aankoop op directe wijze en 42 % op indirecte wijze gecompenseerd diende te worden.
De cijfers werden echter later in onderlinge overeenstemming gewijzigd in 31% directe en 69 % indirecte compensaties voor een totaal bedrag van 3 556 925 606 Belgische frank.
4.3 De sub 4.2 vermelde bedragen werden inderdaad gehaald (9)
4.4 Afgesloten

5. *Andere relevante opmerkingen*

—

MAN Z/311

1. *Informations générales*

1.1 Le MAN Z/311 est un camion « tous usages » (1) mi-lourd d'environ 4 tonnes.
1.2 Décembre 1974
1.3 Le dossier a été initié le 12 juin 1993 par SAMA/SGA via un DAP (no G-11067). Les véhicules seraient livrés par tranches annuelles de 1974 à 1977.
1.4 SAMA 416 611
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Dépôt de Lierre (dossier clôturé)
1.7 MAN (Allemagne) — HOCKE (2)
1.8 1 055 827 429 francs belges (3)
1.9 Appel général d'offres (4)
1.10 SAMA = Sous-section « Achat matériel automobile » de SDAG.

2. *Avis Inspection des Finances*

2.1. Dans son avis initial (5), l'Inspection avait surtout critiqué le fait que le ministre tentait de présenter le marché comme un « *programme d'acquisition* » qui s'étalerait, sur le plan budgétaire, sur plusieurs années (1974-1978), alors qu'il s'agissait en réalité de dépenses générales d'équipement et de frais de renouvellement qui devaient être inscrits chaque année au budget de la Défense nationale (6).
2.2 Définir ce programme comme « *grand programme d'acquisition* » avait son importance, parce que seul ce type de programme devait être soumis au CMCES. Selon l'Inspection des Finances, le projet MAN n'était pas un « programme » au sens strict (7).

3. *Observations Cour des comptes*

(8)

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui
4.2 La clause économique prévoyait une compensation directe de 54 % et une compensation indirecte de 42 %.
Ces chiffres ont toutefois été modifiés de commun accord par la suite : 31 % compensations directes, 69 % compensations indirectes pour un montant total de 3 556 925 606 francs belges.
4.3 Les montants mentionnés sub 4.2. ont en effet été atteints (9)
4.4 Clôturé

5. *Autres observations importantes*

—

(1) In de dokumenten maakt men gewag van een « *voiture de servitude* », een voertuig gebruikt voor alle mogelijke dienstdoeleinden.

(2) MAN = *Maschinenfabrik Ausburg-Nürnberg* (Duitsland)

(3) Dit bedrag is afkomstig uit de « indicatieve lijst van de opdrachten SGA > 1 miljard frank » die de Minister van Landsverdediging (schrijven Leo Delcroix aan F. Cauwenberghs dd. 28 september 1993, Bijlage A) aan de Onderzoekscommissie heeft overgezonden.

Er dient op gewezen dat het Rekenhof (7e Directie) in zijn overzichten het cijfer 3 528 000 000 frank naar voren schuift.

In de nota van de Inspectie van Financiën nr 509.3/164, dd. 19 juli 1973 is daarentegen sprake van een totaal bedrag van 4 328 000 000 frank, te spreiden over verschillende jaren.

(4) In tegenstelling tot de meeste andere dossiers (37/39) werd bij deze aankoop niet de procedure van de onderhandse overeenkomst gevolgd maar werd een « *algemene offerte-aanvraag* » uitgeschreven.

[volgens artikel 9 van de wet van 14 juli 1976 (met talloze wijzigingen) op de arbeidsopdrachten, kunnen deze laatste worden gegund :

1. — bij aanbesteding
— door offerteaanvraag naar keuze van de bevoegde overheid
of
2. — onderhands voor de gevallen opgesomd in artikel 17 van de wet.

De « opdrachten ingevolge offerteaanvraag » worden geregeld door de artikelen 13 en 14 van geciteerde wet.

De offerteaanvraag wordt « algemeen » genoemd wanneer zij geschiedt met bekendmaking van een uitnodiging tot mededinging in het door de Staat gepubliceerd Bulletin (artikel 13, § 1, lid 1).]

(5) Schrijven van de Inspecteur-generaal A. De Grand Ry aan de Minister van Landsverdediging dd. 4 juli 1973 met als nr 509.3/144.

(6) Zie eveneens diens schrijven van 19 juli 1973, nr 509.3/164.

(7) *ibidem*, § 3 : « *grote aankoopprogramma's* » vormen een objectieve eenheid, worden (principieel) geglobaliseerd (globale vastlegging), zijn meestal over enkele jaren gespreid wat hun uitvoering betreft, kunnen niet op de gewone uitrustingskredieten worden geïmputeerd en worden juridisch met vastliggende contracten afgesloten.

(8) Vanwege het Rekenhof werden in deze geen gegevens ontvangen.

(9) Dit wil zeggen : vanwege BDBL geen gegevens ontvangen.

(1) Les documents font état d'une « voiture de servitude », une voiture utilisée pour toutes les nécessités du service.

(2) MAN = *Maschinenfabrik Ausburg-Nürnberg* (Allemagne)

(3) Le montant provient de la « Liste indicative des marchés SGA > 1 milliard de francs », que le ministre de la Défense nationale (lettre de Leo Delcroix à F. Cauwenberghs du 28 septembre 1993 — Annexe A) a transmise à la Commission d'enquête.

Il faut noter que la Cour des comptes (7e direction) avance le chiffre de 3 528 000 000 de francs dans ses relevés.

Dans la note de l'Inspection des Finances no 509.3/164 du 19 juillet 1973, il est en revanche question d'un montant global de 4 328 000 000 de francs, à étaler sur plusieurs années.

(4) Pour l'achat en question, ce n'est pas la procédure du marché de gré à gré qui a été suivie, mais celle de « *l'appel d'offres général* », contrairement à ce qui se fait dans la plupart des autres dossiers (37/39).

[selon l'article 9 de la loi du 14 juillet 1976 (ayant fait l'objet de nombreuses modifications) relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, les marchés peuvent être passés :

1. — par adjudication ou
— sur appel d'offres, au choix de l'autorité compétente
ou
2. — de gré à gré dans les cas énumérés par l'article 17 de la loi.

Les « marchés sur appel d'offres » sont réglés par les articles 13 et 14 de la loi précitée.

L'appel d'offres est dit « général » lorsqu'il se fait avec publication d'un appel à la concurrence dans le bulletin publié par l'Etat (article 13, § 1er, première alinéa).]

(5) Lettre de l'inspecteur général A. De Grand Ry au ministre de la Défense nationale du 4 juillet 1973 portant la référence no 509.3/144.

(6) Voir également sa lettre du 19 juillet 1973, no 509.3/164.

(7) *ibidem*, § 3 : « grands programmes d'acquisitions » constituent une unité objective, sont (en principe) globalisés (engagement global), sont généralement étalés sur plusieurs années en ce qui concerne leur exécution, ne peuvent être imputés aux crédits d'équipement ordinaires et font, juridiquement, l'objet de contrats fixés.

(8) La Cour des comptes n'a communiqué aucune donnée en l'occurrence.

(9) C'est-à-dire : pas de données communiquées par l'OBEA.

MILAN (I)

1. *Algemene gegevens*

1.1 Het MILAN-systeem (1) waarvan in dit onderdeel sprake, is het MILAN-I draadgeleid anti-tank (ATK) systeem.
De MILAN-I kan door één enkele infanterist bediend worden en kan doelen treffen tot op 2 000 m (2).

1.2 1975 (3)
1.3 — geen AVA vereist, maakt deel uit van het contract SAMA 118900 uit 1971 inzake de aankoop van CVRT's *met* bewapening (4);
— de laatste schijf werd geleverd in 1979.
1.4 SAA 409.019
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Depot te Lier (afgesloten dossier)
1.7 Euromissile (5)
1.8 1 233 644 312 Belgische frank.
1.9 Onderhandse overeenkomst
1.10 SAA = Subsectie « Aankopen Bewapening van SGA »

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Gezien de opmerkingen onder voetnoot 4, was voor het initiëren van het MILAN-dossier, geen advies van de Inspectie van Financiën noodzakelijk.

2.2 Wat het contract zelf betreft, sloot de Inspectie zich aan bij de opmerkingen van JSCB betreffende de gebrekkige clausules inzake prijzencontrole (7).
2.3 Geen opmerkingen over een voorschot van 30 % (8).
2.4 Geen opmerkingen over AVA inzake aankoop van 160 Milanraketten (9).

3. *Opmerkingen Rekenhof*

De opmerkingen van het Rekenhof slaan praktisch allemaal op het betalen van voorschotten aan buitenlandse firma's.
Het Hof heeft de Ministers verschillende keren gewaarschuwd dat het zijn visum in het vervolg zou weigeren als de door de wet vereiste bewijsstukken niet aan het Rekenhof werden overgelegd (10).

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.
4.2 Coproductie in Belgische bedrijven (11).
4.3 (zie synthesenota MILAN-II) (12)
4.4 Afgesloten.

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 De aankoop van 160 MILAN-raketten (actieve munitie) werd op 8 oktober 1975 ter goedkeuring aan het Ministercomité voor de Begroting overgelegd.

MILAN (I)

1. *Informations générales*

1.1 Le système MILAN (1) dont il est question dans la présente section, est le système antichar (ATK) à guidage par fil MILAN I.
Le MILAN I peut être servi par un seul fantassin et atteindre des cibles jusqu'à une distance de 2 000 mètres (2).
1.2 1975 (3)
1.3 — pas de DAP requis, fait partie du contrat SAMA 118900 de 1971 relatif à l'achat de CVRT *avec* armement (4);
— la dernière tranche a été livrée en 1979.
1.4 SAA 409.019
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Dépôt de Lierre (dossier clôturé)
1.7 Euromissile (5)
1.8 1 233 644 312 francs belges.
1.9 Contrat de gré à gré
1.10 SAA = Sous-section « Achats Armement de SGA »

2. *Avis Inspection des Finances*

2.1 Compte tenu des observations figurant dans la note de bas de page n° 4, l'avis de l'Inspection des Finances n'était pas requis pour initier le dossier MILAN-I.
2.2 En ce qui concerne le contrat lui-même, l'Inspection s'est ralliée aux observations de JSCB concernant les problèmes de contrôle des prix (7).
2.3 Pas d'observation en ce qui concerne l'acompte de 30 % (8).
2.4 Pas d'observations en ce qui concerne DAP pour l'achat de 160 missiles MILAN (9).

3. *Observations Cour des comptes*

Pratiquement toutes les observations de la Cour des Comptes concernent le versement d'acomptes à des firmes étrangères.
La Cour a signalé à plusieurs reprises aux Ministres qu'elle refuserait son visa à l'avenir si les pièces justificatives requises par la loi ne lui étaient pas transmises (10).

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui.
4.2 Coproduction dans des entreprises belges (11).
4.3 (voir : note de synthèse MILAN-II) (12)
4.4 Clôturé.

5. *Autres observations importantes*

5.1 L'achat de 160 missiles MILAN (munitions actives) a été soumis le 8 octobre 1975 à l'approbation du Comité ministériel du Budget.

Daarna werd deze procedure niet meer herhaald (12).

(1) MILAN = *Missile d'Infanterie léger Antichar.*
(2) Het volledige systeem MILAN-I bevat :
— het ATK-missile zelf + de container
— een lanceerinstallatie + control unit met driepikkel

Zie voor uitvoerige beschrijving : *Jane's weapon systems* 1971-1972, blz. 17-18.

(3) Opgelet : gelieve dit SAA 409.019 (MILAN I) niet te willen verwarren met MILAN II uit 1979 met als nr SAA 900.019.

(4) — op 24 juni 1974 heeft SGA een AVA ingediend voor het initiëren contract SAA 409.019.

— de Generale Staf liet de betrokken subsectie van SGA in haar schrijven van 3 juli 1974 (JCB-1907-SAA 409.019) echter weten dat er voor de bestelling van de MILAN-systemen geen specifieke AVA vereist was maar dat de betrokken aankoop integraal deel uitmaakte van het CVRT-programma. Voor de aankoop van de MILAN werd op 535 000 000 Belgische frank gerekend en op de begroting van 1974 werd daartoe een eerste schijf van 35 000 000 Belgische frank ingeschreven.

(5) — Het programma werd oorspronkelijk door een Frans-Duits consortium (*Nord-Aviation / Messerschmidt-Bölkow*) in 1963 geconcipieerd.

— [Opvolgers voor deze bedrijven zijn heden : MBB (München) en Aérospatiale (Parijs).]

— De productie, het management en de verkoop geschiedde evenwel via de firma *Euromissile*, een joint-venture van de in § 2 vermelde bedrijven.

(6) Dit is het cijfer voorgesteld door SGA.
Het Rekenhof (7e Directie) heeft het over een totaalbedrag van 6 950 000 000 Belgische frank.

(7) Zie handgeschreven opmerkingen bij Advies JSCB van 9 juli 1975 gehecht aan document SAA 3201 van 8 juli 1975.

(8) Idem dito bij Advies JSCB van 13 mei 1975 gehecht aan document SAA 2098 dd. 30 april 1975.

(9) Zie nota Adjunct-Inspecteur Tournemenne dd. 8 oktober 1975 inzake dossier 409.019 dd. 25 september 1975 met nota SAA 04385 dd. 26 september 1975.

(10) Zie briefwisseling 1e Voorzitter Rekenhof met de betrokken Minister, overgezonden door het Rekenhof.

(11) Er waren ook voor 3 % (niet gespecifieerde) indirecte compensaties.

(12) De compensatieorders voor SAA 409.019 (1975) en SAA 909.019 (1979) werden door BDBL in haar audit geglobaliseerd.

(13) *Ut sub* nota 9.

Cette procédure n'a plus été utilisée par la suite (12).

(1) MILAN = Missile d'infanterie léger antichar.
(2) Le système MILAN-I complet se compose :
— du missile ATK proprement dit + le conteneur
— d'une installation de lancement + unité de contrôle sur trépied

Pour une description complète : voir Jane's weapon systems 1971-1972, pp. 17-18.

(3) Attention : ne pas confondre le SAA 409.019 (MILAN I) et le MILAN II de 1979 portant le n° SAA 900.019.

(4) — SGA a déposé un DAP le 24 juin 1974 pour initier le contrat SAA 409.019.

— Toutefois, dans sa lettre du 3 juillet 1974, l'Etat-Major général a fait savoir à la sous-section de SGA que la commande des systèmes MILAN ne requérait pas de DAP spécifique, mais que cet achat faisait partie intégrante du progamme CVRT. Le coût de ces systèmes était estimé à 535 000 000 francs belges et une première tranche de 35 000 000 francs belges a été inscrite au budget de 1974 à cet effet.

(5) — Initialement, le programme a été conçu en 1963 par un consortium franco-allemand (Nord-Aviation/*Messerschmidt-Bölkow*).

— [Aujourd'hui, ces entreprises ont été remplacées par MBB (Münich) et Aérospatiale (Paris).]

— La production, le management et la vente étaient cependant assurés par l'entreprise *Euromissile*, une société-mixte des entreprises citées au § 2.

(6) Il s'agit du chiffre présenté par SGA.
La Cour des comptes (7e direction) mentionne un montant total de 6 950 000 000 francs belges.

(7) Voir les remarques manuscrites concernant l'avis JSCB du 9 juillet 1975 joint au document SAA 3201 du 8 juillet 1975.

(8) *Idem* pour l'avis JSCB du 13 mai 1975 joint au document SAA 2098 du 30 avril 1975.

(9) Voir note Inspecteur adjoint Tournemenne du 8 octobre 1975 concernant le dossier 409.019 du 25 septembre 1975 avec une note SAA 04385 du 26 septembre 1975.

(10) Voir correspondance échangée entre le premier président de la Cour des comptes et le Ministre concerné, transmise par la Cour des comptes.

(11) Il y a également eu 3 % de compensations indirectes (non spécifiées).

(12) Les compensations découlant les contrats SAA 409.019 (MILAN-I 1975) et SAA 909.019 (MILAN-II 1979) ont été globalisées par l'OBEA dans son audit de 1979.

(13) Voir note 9.

F16 (INITIAL BUY) (1)

1. *Algemene gegevens*

1.1 De F16 « Fighting Falcon » is een gevechtsvliegtuig voor lucht-lucht en voor lucht-grond-taken dat in alle weersomstandigheden operationeel is. Op grond van een concept van de Amerikaanse luchtmacht uit 1972, werd in 1974 het eerste prototype, de YF16, door de Amerikaanse vliegtuigbouwer General Dynamics, voorgesteld (2).

In België werd aanvankelijk voor de vervanging van de verouderde F104G (« Starfighter ») aan de Mirage van Dassault gedacht maar onder invloed van de zogenaamde Eurogroep (3) binnen de NAVO werd begin 1975 geopteerd voor de F16 (4). De Ministerraad besliste in 1975 in totaal 104 F16-A en 12 F16-B toestellen aan te kopen, te verdelen over een eerste schijf van 90 F16-A en 12 F16-B en een optie voor 14 bijkomende F16-A, uit te oefenen voor 31 mei 1978 (5).

1.2 1975 (6)
1.3 Zie voetnoot 6
1.4 SDAV 531.826
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Evere (dossier nog niet afgesloten)
1.7 Regering van de Verenigde Staten
1.8 61 517 400 000 Belgische frank.
1.9 Onderhandse overeenkomst
1.10 SDAV = sectie « Aankopen materieel luchtmacht »

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Aankoop van een eerste serie van 102 vliegtuigen

2.1.1 In haar initieel advies over het protocolakkoord en de voorlopige overeenkomst van 9 juni 1975 zegt IF niet op de grond van de zaak te kunnen ingaan wegens de door de Regering ingeroepen urgentie (7).

2.1.2 Een tweede advies van de Inspecteur van Financiën komt er pas op 6 juli 1976, niet zoals door de Inspectie gewenst inzake het definitieve contract, maar over eerste (stilzwijgende) verlenging van het voorlopige contract.

De Inspecteur drong er bij de Minister sterk op aan om aan de situatie van het « voorlopige » contract zo snel mogelijk een einde te maken omdat elke vertraging potentieel bijkomende uitgaven kon veroorzaken (8).

2.1.3 — Ondanks deze aanbeveling (zie 2.1.2.) kwam er mede onder druk van de andere partners van de Eurogroep een tweede verlenging van het voorlopige contract en wel tot 1 april 1977 (9).

— Ondertussen liepen de kosten ten laste van de Belgische Regering door de verschuiving van de datum van het ondertekenen van het definitieve contract op van de oorspronkelijk op 7 juni 1975

F16 (INITIAL BUY) (1)

1. *Informations générales*

1.1 le F16 « Fighting Falcon » est un avion de combat destiné à accomplir des missions air-air et air-sol par tous les types de temps. Le premier prototype, l'YF16, basé sur un concept de l'aviation américaine de 1972, a été présenté en 1974 par l'avionneur américain Général Dynamics. (2)

Au départ, la Belgique avait songé au Mirage de Dassault pour remplacer l'ancien F104G (« Starfighter ») mais opta début 1975, sous l'influence de l'Eurogroupe (3) au sein de l'OTAN, pour le F16 (4). Le Conseil des ministres décida, en 1975, d'acheter au total cent quatre F16-A et douze F16-B, à répartir entre une première livraison de nonante F16-A et de douze F16-B et une option pour quatorze F16-A supplémentaires, à exercer avant le 31 mai 1978 (5).

1.2 1975 (6)
1.3 Voir note de bas de page 6
1.4 SDAV 531.826
1.5 Vanden Boeynants
1.6 Evere (dossier non terminé)
1.7 Gouvernement américain
1.8 61 517 400 000 francs belges.
1.9 Contrat de gré à gré
1.10 SDAV = section « Achats matériel Force aérienne ».

2. *Avis de l'Inspection des Finances*

2.1 Achat d'une première série de 102 avions

2.1.1 Dans son avis initial sur le protocole d'accord et la convention provisoire du 9 juin 1975, l'inspecteur des Finances déclare ne pas pouvoir examiner le fond de l'affaire en raison de l'urgence invoquée par le gouvernement (7).

2.1.2 L'inspecteur des Finances ne rend un deuxième avis que le 6 juillet 1976, non, comme elle le souhaite, sur le contrat définitif, mais sur la première reconduction (tacite) du contrat provisoire.

L'Inspecteur insista fortement auprès du ministre pour qu'il mette fin le plus rapidement possible au contrat « provisoire » parce que tout retard pouvait entraîner des dépenses supplémentaires (8).

2.1.3 — En dépit de cette recommandation (voir 2.1.2.), une deuxième prolongation du contrat provisoire a été accordée juqu'au 1er avril 1977, notamment sous la pression des autres partenaires de l'Eurogroupe (9).

— Dans l'intervalle, du fait du report de la signature du contrat définitif, les coûts à charge du gouvernement belge sont passés du montant initial de 38 200 000 US$, convenu le 7 juin 1975, à

overeengekomen 38 200 000 US$ tot 44 000 000 US$ in 1976. Ook werd er op gewezen dat de relatieve verzwakking van de onderhandelingspositie van de Eurogroep ten aanzien van de Amerikaanse Regering recht evenredig is met de duur van het uitstel (10).

— De Inspecteur besloot echter dat, rekening houdende met de opmerkingen die hij in het advies vermelde, « ... er geen bezwaar is tegen het aanvaarden van de voorgestelde tweede verlenging van het voorlopige contract ... » en voegde daar laconiek aan toe, « ... er is trouwens geen andere keuze dan de ondertekening » (11).

2.1.4 Het definitieve contract (in de vorm van een « *Letter of Offer and Acceptance* » (LOA), zie 5-3) werd op 2 mei 1977 aan IF voorgelegd (12).

2.1.5 De Inspectie van Financiën hamert in een voorafgaandelijke bemerking in haar definitief advies van 3 mei 1977 nogmaals op het feit dat IF onvoldoende tijd gelaten wordt om een fatsoenlijk advies op te stellen. IF laakt deze praktijk in het bijzonder ten aanzien van de grote aankoopprogramma's omdat deze vaak zeer omvangrijke bundels documenten met zich meebrengen waarover IF in een uiterst korte tijdspanne geen gefundeerd oordeel kan vellen (13).

2.1.6 In haar definitief advies herhaalde IF tenslotte nog eens de bedenkingen vermeld onder 2.1 tot 2.5, voegde daar nog wat prijs- en financiële bedenkingen aan toe, maar gaf, de geciteerde opmerkingen in acht genomen, uiteindelijk een gunstig advies voor het totale programma (14).

2.1.7 Eigenlijk komt het belangrijkste bezwaar van IF in het gehele dossier neer op het volgende :

« Om de redenen uiteengezet is een spoedbehandeling van een belangrijk dossier als onderhavig bundel niet aanvaardbaar en zou de Inspectie van Financiën, ons inziens regelmatig moeten gebriefd worden gedurende de instruktie door de diensten; dergelijke lacune moet noodgedwongen alle definitieve waarde aan het advies IF ontnemen » (15).

2.2 Optie op 14 bijkomende F16-A (1978)

2.2.1 De Minister van Landsverdediging heeft in mei 1978 (16) aan de Ministerraad voorgesteld om 14 bijkomende F16-A aan te kopen; deze optie was contractueel voorzien in het zogenaamde *preliminary contract*, in de MOU en ten slotte in de LOA (17) De belangrijkste kritiek van IF ten aanzien van deze optie bestond erin dat luidens lezing van de geciteerde contractuele teksten België, gezien de prijsherzieningsclausules, eigenlijk geen andere keuze had dan de « optie » ook werkelijk uit te oefenen. Met andere woorden de Belgische Regering moet de bijkomende tranche van 14 F16-A toestellen niet als een optie definiëren (letterlijke vertaling van « option ») maar op zijn Amerikaans begrijpen als « potentiële opzeggingsmogelijkheid ». Deze laatste eventualiteit

44 000 000 de US$ en 1976. Il a été souligné par ailleurs que l'affaiblissement relatif de la position de négociation de l'Eurogroupe par rapport au gouvernement américain est directement proportionnel à la durée du report (10).

— Compte tenu des remarques qu'il a formulées dans l'avis, l'inspecteur a cependant conclu que « ... l'acceptation de la seconde prolongation du contrat provisoire ne soulève aucune objection ... » ajoutant de façon laconique que, ... « il n'y a d'ailleurs pas d'alternative à la signature » (11).

2.1.4 Le contrat définitif a été présenté à l'inspecteur des finances le 2 mai 1977 (sous la forme d'une *letter of offer and acceptance* (LOA), voir 5-3) (12).

2.1.5 Dans une remarque préliminaire à son avis définitif du 3 mai 1977, l'Inspection des Finances (IF) a répété une fois encore qu'elle n'a pas disposé du temps nécessaire pour rédiger un avis convenable. L'IF réprouve particulièrement cette pratique en ce qui concerne les programmes d'achats majeurs, ceux-ci s'accompagnant généralement de volumineux recueils de documents sur lesquels l'IF ne peut rendre un jugement fondé en un laps de temps extrêmement bref (13).

2.1.6 Dans son avis définitif, l'IF a répété les considérations figurant aux points 2.1 à 2.5, qu'elle a assorties de quelques considérations relatives au prix et à l'aspect financier, mais elle a finalement formulé un avis favorable sur l'ensemble du programme, compte tenu des remarques citées (14).

2.1.7 La principale objection formulée par l'IF dans l'ensemble du dossier peut se résumer comme suit :

« Pour les raisons exposées, un traitement d'urgence est inacceptable pour un dossier aussi important que celui-ci. L'inspection des Finances devrait être régulièrement informée par les services tout au long de l'instruction; une telle lacune ôte nécessairement toute valeur définitive à l'avis de l'IF » (15).

2.2 Option sur 14 F16-A supplémentaires (1978)

2.2.1 En mai 1978 (16) le ministre de la Défense nationale a proposé au Conseil des ministres d'acheter 14 F16-1 supplémentaires; cette option était prévue dans le « *preliminary contract* », dans le MOU et, enfin, dans le LOA (17). La principale critique formulée par l'IF à l'égard de cette option était qu'en vertu des dispositions contractuelles citées, la Belgique n'avait en fait d'autre choix que de lever l'option, vu les clauses en matière de révision du prix. En d'autres termes, le gouvernement belge ne doit pas définir la tranche supplémentaire de 14 appareils F16-A comme une option (traduction littérale de « option »), mais donner à cette notion son sens américain de « possibilité de résiliation ». Toutefois, cette dernière éventualité est assortie d'une telle

wordt in het contract echter financieel zo zwaar bestraft dat de Regering (ook volgens IF) geen verdere keuze had dan de bijkomende serie ook werkelijk te bestellen (18).

3. *Opmerkingen Rekenhof*

3.1 Het Hof maakte in 1975 een opmerking over het feit dat landsverdediging het principe van de begrotingsspecialiteit beter moest respecteren (19).

3.2 Andere opmerkingen van het Hof hebben reeds te maken met het dossier FOB-F16 (20).

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.

4.2 De 5 deelnemende landen (USA, België, Nederland, Denemarken en Noorwegen) vormden voor de verwerving van de F-16 een consortium met de Amerikaanse administratie.

De onderlinge verhoudingen tussen de partners werd geregeld bij een protocolakkoord waarin ook « compensatieclausules » voorkwamen :

1) 58 % coproductie van de totale aankoopwaarde te verdelen over de 4 Europese deelnemers;

2) 15 % coproductie voor alle buiten het consortium om verkochte F16-toestellen (21).

4.3 Van het oorspronkelijke programma (i.e. 998 vliegtuigen voor de Eurogroup waarvan 136 voor de Belgische Luchtmacht) werd in België voor 683,8 miljoen US$ (22) in coproductie vervaardigd; (zie 4.2.1.) (dit betekent een compensatie *a rato* van 77 % van de aankoopwaarde).

Daarbovenop werd 225 miljoen US$ verdiend door coproductie van toestellen voor derde landen (zie 4.2.2.) (23).

Het totale bedrag; rel. 909,6 miljoen US$ geeft dus omgerekend 35 620 279 753 in Belgische frank (24).

4.4 — wat punt 4.2.1. betreft : afgesloten.

— wat punt 4.2.2. betreft : nog steeds lopende verbintenis (er worden nog steeds bestellingen bij de Belgische industrie geplaatst)

Belangrijke opmerking

De IF heeft ten aanzien van de economische clausules bezwaren geopperd over het feit dat de coproductie-contracten al werden afgesloten nog voor het definitieve contract (LOA, zie 5.1) was ondertekend.

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 Historiek van het dossier

Op 7 juni 1975 hechtte de Ministerraad zijn goedkeuring aan :

1) een protocolovereenkomst tussen de landen van de Eurogroep (zie voetnoot 3) en de Regering van de Verenigde Staten.

sanction financière dans le contrat que le gouvernement (aussi selon l'IF) n'avait d'autre choix que de commander la série supplémentaire (18).

3. *Observations de la Cour des comptes*

3.1 En 1975, la Cour a formulé une observation sur le fait que la Défense nationale devait mieux respecter le principe de la spécialité budgétaire (19).

3.2 D'autres observations de la Cour ont déjà trait au dossier FOB-F16 (20).

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui.

4.2 Les cinq pays participants (Etats-Unis, Belgique, Pays-Bas, Danemark et Norvège) ont constitué un consortium avec l'administration américaine pour l'acquisition des F16.

Les rapports entre les partenaires étaient régis par un protocole d'accord qui contenait aussi des clauses relatives aux compensations :

1) coproduction à concurrence de 58 % de la valeur d'achat totale, à répartir entre les quatre participants européens;

2) coproduction à concurrence de 15 % pour tous les appareils F16 vendus en dehors du consortium (21).

4.3 Dans le cadre du programme initial (c'est-à-dire 998 avions pour l'Eurogroupe dont 136 pour la Force aérienne belge), la Belgique a coproduit pour une valeur de 683,8 millions de dollars US$ (22) (voir 4.2.1.) (ce qui représente une compensation égale de 77 % à la valeur d'achat).

225 millions de dollars ont en outre été gagnés par la coproduction d'appareils pour des pays tiers (voir 4.2.2.) (23).

Le montant total, à savoir 909,6 millions de dollars, représente donc 35 620 279 753 francs belges (24).

4.4 — en ce qui concerne le point 4.2.1. : clôturé.

— en ce qui concerne le point 4.2.2., un contrat est toujours en cours (des commandes sont toujours placées auprès de l'industrie belge).

Remarque importante

L'IF a formulé des objections en ce qui concerne les clauses économiques, au sujet du fait que les contrats de coproduction avaient été conclus dès avant la signature du contrat définitif (LOA, voir 5.1).

5. *Autres observations importantes*

5.1 Historique du dossier

Le 7 juin 1975, le Conseil des ministres a approuvé :

1) un protocole d'accord entre les pays de l'Eurogroupe (voir renvoi 3) et le gouvernement des Etats-Unis.

2) een « voorlopige overeenkomst » tussen de Belgische en de Amerikaanse Regeringen ten belope van maximum 38 200 000 US$ die op 9 juni daaropvolgend bilateraal werd ondertekend. Tevens werd aansluitend hierbij op dezelfde datum een « Memorandum of Understanding » (MoU) tussen de twee Regeringen ondertekend (25).

Normaal diende het definitieve contract einde 1975 voor ondertekening voorgelegd te worden. Maar deze « voorlopige overeenkomst » werd vervolgens in 1976 tweemaal en in 1977 nog éénmaal verlengd (26).

Het definitieve contract werd begin mei 1977 in de vorm van een « *letter of offer and acceptance* » (LOA) tussen de Amerikaanse en de Belgische Regering ondertekend (27).

5.2 Het juridische regime van de overeenkomst

De LOA is onderworpen aan de Amerikaanse wetgeving ter zake, hetgeen bijvoorbeeld impliceert dat de afgesproken kostprijs slechts als een « raming » kan worden beschouwd, dat de leveringstermijnen ... kunnen worden herzien enz. (28)

2) un « contrat provisoire » conclu entre les gouvernements belge et américain d'un montant maximum de 38 200 000 dollars, qui a été signé le 9 juin suivant. Un « memorandum of understanding » (MoU) a également été signé à la même date entre les deux gouvernements (25).

Normalement, le contrat définitif devait être présenté à la signature fin 1975. Mais ce « contrat provisoire » a ensuite été prorogé deux fois en 1976 et une fois en 1977 (26).

Le contrat définitif a été signé début mai 1977 sous la forme d'une « *letter of offer and acceptance* » (LOA) par les gouvernements américain et belge (27).

5.2 Le régime juridique du contrat

La LOA est soumise à la législation américaine en la matière, ce qui implique que le prix d'achat convenu peut seulement être considéré comme une « estimation », que les délais de livraison peuvent être revus, etc. ... (28)

(1) In tegenstelling tot de « *follow-on buy* » van 44 toestellen in 1983.

(2) Zie « *Jane's All the world's aircraft 1988-1989* », blz. 390-392.

(3) De zogenaamde « Eurogroup » bestond uit België, Denemarken, Nederland en Noorwegen.

(4) Over de politieke tegenstellingen in de aankoop van gevechtsvliegtuigen aan het begin der jaren zeventig : zie : Lucienne Beuls, *De aankoop van gevechtsvliegtuigen : analyse en evolutie van de besluitvorming*, in Luc Reychler en andere, « *Een onvoltooid beleid* », Kapellen, 1993, blz. 441-496.

(5) Nota van de heer J. De Caesemaeker, Inspecteur van Financiën, aan de Minister van Landsverdediging dd. 8 mei 1978, nr DI421.2 - 543.9/86, blz. 1-3.

(6) Er dient op gewezen dat in 1975 enkel een « voorlopige overeenkomst » werd ondertekend, die in 1976 tweemaal werd verlengd. De ondertekening van het eigenlijke contract geschiedde pas midden 1977.

(7) Nota van de Inspecteur van Financiën aan de Minister van Landsverdediging dd. 9 juni 1975, nr 543.9/96.

(8) *Idem dito* dd. 6 juli 1976, nr 543.9/180, *passim*.

(9) *Idem dito* dd. 2 december 1976, nr 543.9/332, *passim*.

(10) *Ut sub* nota 9, blz. 4.

(11) *Ibidem*.

(12) Nota van de Inspecteur van Financiën aan de Minister van Landsverdediging, dd. 3 mei 1977, nr 543.9/132, blz. 1.

(13) *Ibidem*, blz. 1-2.

(14) *Ibidem*, blz. 15-16.

(15) Citaat van de Heren De Caesemaeker en Plissart, Inspecteurs van Financiën, *ut supra*, blz. 16.

(16) Nota van de Inspecteur van Financiën aan de Minister van Landsverdediging dd. 8 mei 1978, nr DI 421.2 - 543.9/86.

(17) *Ibidem*, blz. 1-6 en blz. 16-17

(18) *Ibidem*, blz. 16.

(19) Zie : visa 75/20460 in dossier S 149.585.

(20) FOB = *Follow-on buy*.

(21) Zie fiche Econonomische Zaken.

(22) US$ - waarde van januari 1975

(23) Tabellen BDBL (dd. 18 november 1993)

(24) *Ut sub* 22; waarde Belgische frank = eveneens van januari 1975.

(25) Nota van Inspecteur van Financiën aan de Minister van Landsverdediging dd. 9 juni 1975, nr 543.9/96.

(26) *Idem dito*, dd. 2 december 1976, nr 543.9/332, blz. 1-2

(27) *Idem dito*, dd. 3 mei 1977, nr 543.9/132, blz. 1-4

(28) *Ibidem*, blz. 5-6

(1) Contrairement au « *follow-on buy* » de 44 appareils en 1983.

(2) Voir « *Jane's All the world's aircraft 1988-1989*, pp. 390-392.

(3) L'Eurogroupe était composé de la Belgique, du Danemark, des Pays-Bas et de la Norvège.

(4) En ce qui concerne les oppositions politiques dans l'achat d'avions de combat au début des années septante : voir Lucienne Beuls, *de aankoop van gevechtsvliegtuigen : analyse en evolutie van de besluitvorming, in Luc Reychler en andere, « Een onvoltooid beleid »*, Kapellen, 1993 pp. 441-496.

(5) Note de M. J. De Caesemaeker, inspecteur des Finances, au ministre de la Défense nationale du 8 mai 1978, n° DI 421.2 - 543.9/86, pp. 1-3.

(6) Il convient de souligner que seul un contrat provisoire a été signé en 1975 et qu'il a été prolongé deux fois en 1976. La signature du contrat proprement dit n'est intervenue qu'à la mi-1977.

(7) Note de l'inspecteur des Finances au ministre de la Défense nationale du 9 juin 1975, n° 543.9/96.

(8) *Idem* dd. 6 juillet 1976, n° 543.9/180, *passim*.

(9) *Idem* dd. 2 décembre 1976, n° 543.9/332, *passim*.

(10) *Ut sub* note 9, p. 4.

(11) *Ibidem*.

(12) Note de l'inspecteur des Finances au ministre de la Défense nationale du 3 mai 1977, n° 543.9/132, p. 1.

(13) *Ibidem*, pp. 1-2.

(14) *Ibidem*, pp. 15-16.

(15) Citation de MM. De Caesemaker et Plissart, inspecteurs des Finances, *ut supra*, p. 16.

(16) Note de l'inspecteur des Finances au ministre de la Défense nationale du 8 mai 1978, n° DI 421.2 - 543.9/86.

(17) *Ibidem*, pp. 1-6 et pp. 16-17

(18) *Ibidem*, p. 16.

(19) Voir : visa 75/20460 dan dossier S 149.585.

(20) FOB = *Follow-on buy*.

(21) Voir fiche Affaires économiques.

(22) US$ - valeur de janvier 1975

(23) Tableau OBEA (du 18 novembre 1993)

(24) *ut sub* 22; valeur en francs belges = également de janvier 1975.

(25) Note de l'inspecteur des Finances au ministre de la Défense nationale du 9 juin 1975, n° 543.9/96.

(26) *Idem dito*, 2 décembre 1976, n° 543.9/332, pp. 1-2

(27) *Idem dito*, 3 mai 1977, n° 543.9/132, pp. 1-4

(28) *Ibidem*, pp. 5-6

ALPHA-JET

1. *Algemene gegevens*

1.1 De Alpha-Jet is een opleidingsvliegtuig van het Tandem-type dat ook als licht gevechtsvliegtuig kan worden gebruikt. Het project is het resultaat van Frans-Duitse samenwerking (Dassault-Dornier) en met de produktie werd vanaf maart 1975 een aanvang genomen (1).

De Alpha-Jet moest de oude trainingstoestellen van het type T33 en Fouga Magister vervangen.

1.2 Intentiebrief dd. 25 juli 1973 (2) en ontwerpcontract 331880-SDAV (3).

1.3 —

1.4 SDAV 531 389.

1.5 Vanden Boeynants.

1.6 SGA-Evere (directe, fysieke consultatie nog noodzakelijk voor de uitvoering van dit contract) (4).

1.7 DASSAULT
SNECMA.

1.8 3 107 000 000 BF.

1.9 Onderhandse overeenkomst.

1.10 SDAV = Aankopen Materieel luchtmacht.

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Ten aanzien van het oorspronkelijk voor de Minister van Landsverdediging ingediende dossier (Doc. MDN 11.527/09.07.73) stelde de Inspectie van Financiën zich negatief op omdat :

1) het dossier niet volledig (bijvoorbeeld geen economische fiche) was en slechts « à la dernière minute » werd overgelegd;

2) er in de begroting 1973 van Landsverdediging gewoonweg geen kredieten voor deze aankoop waren ingeschreven (5).

2.2 De Inspectie bleef zich gedurende de verdere behandeling van het dossier verzetten tegen de steeds weerkerende ultra-korte tijdspanne waarbinnen de adviezen dienen te worden afgeleverd (6).

2.3 De Inspectie van Financiën had zware kritiek op de financiële clausules van de ontwerp-contracten voor SAAB en Alpha-Jet, vooral omdat het grootste deel van de aankoopprijs reeds voor het eigenlijke begin van de levering moest worden betaald en omdat het niet ging om « bestaande » maar om nog te ontwikkelen vliegtuigen.

Verder werden clausules in het contract opgenomen waardoor de Belgische Staat erg moeilijk verhaal kon uitoefenen tegen laattijdige of vertraagde levering (7).

2.4 Het ontwerp-contract Alpha-Jet (SDAV 11.840) is volgens IF geen echt contract maar slechts een intentiebrief. IF vindt het wel verbazingwekkend dat in de bijlagen al clausules zijn opgenomen die in feite afspraken zijn over in een eventueel contract te voegen disposities, waarbij één bepaling vooral in het oog springt die stelt dat « ingeval de Belgische Regering geen gevolg geeft aan de onderte-

ALPHA-JET

1. *Données générales*

1.1 L'Alpha-Jet est un avion d'instruction du type Tandem et peut également servir d'avion léger de combat. Ce projet est le résultat d'une collaboration franco-allemande (Dassault-Dornier) et la production de cet appareil a été entamée à partir de mars 1975 (1).

L'Alpha-Jet était destiné à remplacer les anciens appareils d'entraînement du type T33 et Fouga Magister.

1.2 Lettre d'intention du 25 juillet 1973 (2) et projet de contrat 331880-SDAV (3).

1.3 —

1.4 SDAV 531 389.

1.5 Vanden Boeynants.

1.6 SGA-Evere (la consultation physique directe est encore nécessaire pour exécuter ce contrat) (4).

1.7 DASSAULT
SNECMA.

1.8 3 107 000 000 FB.

1.9 Marché de gré à gré.

1.10 SDAV = Achats matériel Force aérienne.

2. *Avis de l'Inspection des Finances*

2.1 L'inspection des Finances a émis un avis négatif en ce qui concerne le dossier introduit initialement par le ministre de la Défense nationale (Doc. MDN 11.527/09.07.73), parce que :

1) le dossier n'était pas complet (par exemple pas de fiche économique) et n'avait été transmis qu'à la dernière minute;

2) aucun crédit n'était prévu pour cet achat au budget 1973 de la Défense nationale (5).

2.2 Au cours du traitement ultérieur du dossier, l'inspection a continué à dénoncer les délais extrêmement courts dans lesquels les avis devaient être émis (6).

2.3 L'inspection des Finances a vivement critiqué les clauses financières des projets de contrat afférents à SAAB et à l'Alpha-Jet, essentiellement parce que la majeure partie du prix d'achat devait être payée dès avant le début des livraisons et parce qu'il ne s'agissait pas d'avions existants mais d'appareils à développer.

Le contrat comportait en outre des clauses en raison desquelles l'Etat belge pouvait très difficilement exercer un recours contre les livraisons tardives ou différées (7).

2.4 L'IF estime que le projet de contrat Alpha-Jet (SDAV 11.840) n'est pas un véritable contrat, mais seulement une lettre d'intention. L'IF estime qu'il est étonnant que les annexes comportent déjà des clauses qui constituent en fait des accords sur des dispositions à insérer dans un éventuel contrat. L'une de ces clauses attire tout particulièrement l'attention : elle prévoit qu'au cas où le gouvernement belge ne

kende intentiebrief (met Dassault) de gemaakte kosten aan de firma integraal moeten worden terugbetaald, vermeerderd met een schadevergoeding van 5 % » (8).

3. *Opmerkingen Rekenhof*

3.1 Het Rekenhof heeft vrij zware kritiek geuit (9) op de wijze waarop aan de betrokken buitenlandse firma's (10) voorschotten (ten belope van 800 miljoen toenmalige frank) werden uitbetaald :

1) die contractueel *niet* waren voorzien (en waarvoor het Rekenhof zijn visum heeft geweigerd);

2) die *veel hoger* waren dan in het contract bedongen.

De betrokken Minister en de Eerste Minister werden op de hoogte gebracht maar hebben enkel geantwoord dat ze « akte namen van de opmerkingen », zonder daar verder gevolg aan te geven.

3.2 De opmerkingen van het Rekenhof met betrekking tot het Alpha-Jet-dossier werden in het 132e Boek van het Rekenhof (« opmerkingen en documenten aan de wetgevende Kamers voorgelegd »), 1975-1976, deel 1, opblz. 122-123 gepubliceerd.

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.

4.2 Krachtens de economische clausules van het contract SDAV 531 389 diende bij de Belgische luchtmachtindustrie via projecten van industriële coproductie en via compensatieorders 50 % van de totale aankoopwaarde te worden gecompenseerd.

4.3 (11)

4.4 Dossier is afgesloten.

5. *Andere relevante opmerkingen*

5.1 Wat betreft de sub 1.1. vermelde vervanging van opleidingsvliegtuigen werden aan de Ministerraad in 1973 twee dossiers voorgesteld :

1) SAAB-Viggen (Zweden);

2) Alpha-Jet Dassault (Frankrijk).

5.2 Er dient op gewezen dat het in het geval van de Alpha-Jet ging om een op dat ogenblik *onbestaand* toestel.

5.3 Gezien de opmerkingen van de Inspectie van Financiën mag men er van uitgaan dat als de Intentiebrief contractuele verplichtingen oplegt aan de Belgische Staat, dit eigenlijk wil zeggen dat men *de facto* (nog voor de aanvang van de normale procedure) voor de Alpha-Jet had gekozen.

(1) « Advanced Trainer » (Jane's all the world's Aircraft, 92-93, blz. 102-103)

(2) Zoals geciteerd in het schrijven van de Inspecteur-generaal van Financiën dd. 25 juli 1973 met nr 543.26/173 met verwijzingen naar Document SDAV 11.840.

donnerait pas suite à la lettre d'intention signée (avec Dassault), les frais exposés devraient être remboursés intégralement à la société, en plus du paiement de 5 % de dommages-intérêts (8).

3. *Observations de la Cour des comptes*

3.1 La Cour des comptes a critiqué assez vivement (9) la manière dont des avances (de l'ordre de 800 millions de francs de l'époque) ont été payées aux sociétés étrangères concernées (10) :

1) avances qui *n'étaient pas* prévues au contrat (et pour lesquelles la Cour des comptes a refusé son visa);

2) avances qui étaient *beaucoup plus élevées* que ce qui était stipulé au contrat.

Le ministre concerné et le Premier ministre ont été informés, mais se sont contentés de répondre « qu'ils prenaient acte des observations », sans y réserver d'autre suite.

3.2 Les observations de la Cour des comptes concernant le dossier Alpha-Jet ont été publiées dans le 132e Cahier de la Cour des comptes (« observations et documents soumis aux Chambres législatives ») 1975-1976, premier fascicule, pp. 122 et 123.

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui.

4.2 En vertu des clauses économiques du contrat SDAV 531 389, 50 % de la valeur d'achat totale devaient être compensés auprès de l'industrie aéronautique belge par le biais de projets de coproduction industrielle et de commandes compensatoires.

4.3 (11).

4.4 Le dossier est clôturé.

5. *Autres observations importantes*

5.1 En ce qui concerne le remplacement (voir 1.1.) des avions d'instruction, deux dossiers ont été soumis au Conseil des ministres en 1973 :

1) SAAB-Viggen (Suède);

2) Alpha-Jet Dassault (France).

5.2 On observera que dans le cas de l'Alpha-Jet, il s'agissait d'un appareil qui *n'existait pas encore* à l'époque.

5.3 Compte tenu des observations de l'inspection des Finances on peut considérer que le fait que la lettre d'intention imposait des obligations contractuelles à la Belgique signifie qu'en fait, on avait déjà choisi l'Alpha-Jet (dès avant le début de la procédure normale).

(1) « Advanced Trainer » (Jane's all the world's Aircraft, 92-93, pp. 102-103)

(2) Cité dans la lettre de l'Inspecteur général des Finances du 25 juillet 1973, n° 543.26/173, faisant référence au document SDAV 11.840.

(3) Uit de beschikbare documentatie kan niet worden afgeleid of in 1973 al reële contractuele verbintenissen werden aangegaan, andere dan de sub 1.2. geciteerde intentiebrief.

(4) Voor Luchtmachtdossiers is deze procedure normaal gezien de langere levensduur van de contractuele verplichtingen.

(5) Ten belope van 900 miljoen frank vastleggingskredieten en 15 miljoen frank ordonnanceringskredieten na de voorgeschreven beraadslaging in de Ministerraad in te schrijven.

(6) Schrijven van Inspecteur-generaal A. De Grand Ry dd. 25 juli 1973 nr 543.26/173 aan de Minister van Landsverdediging.

(7) *Ibidem* punt 3.

(8) *Ibidem* punt 4.

(9) Zie correspondentie Rekenhof — Minister van Defensie (A7; T454.193.L1) en Rekenhof — Eerste Minister (A7; T454.193;L1).

(10) *In casu* : Hawker Siddeley, Dassault, Snecma en Krauss-Maffei.

(11) Geen gegevens ontvangen vanwege EZ of BDBL.

(3) La documentation disponible ne permet pas de déduire si des engagements contractuels effectifs autres que la lettre d'intention visée au point 1.2. avaient déjà été réellement pris en 1973.

(4) Pour les dossiers relatifs à la Force aérienne, cette procédure est normale, vu la durée plus longue des obligations contractuelles.

(5) 900 millions de francs de crédits d'engagement et 15 millions de francs de crédits d'ordonnancement à prévoir après la délibération obligatoire en Conseil des ministres;

(6) Lettre du 25 juillet 1973 adressée par l'Inspecteur général A. De Grand Ry au ministre de la Défense nationale (n° 543.26/173).

(7) *Ibidem* point 3.

(8) *Ibidem* point 4.

(9) Voir correspondance Cour des comptes — ministre de la Défense nationale (A7; T454.193.L1) et Cour des comptes — Premier ministre (A7; T454.193;L1).

(10) En l'occurrence : Hawker Siddeley, Dassault, Snecma et Krauss-Maffei.

(11) Pas d'informations émanant des AE ou de l'OBEA.

ECM-F16

1. *Algemene gegevens*

1.1 ECM of « *Electronic Counter Measures* » is een algemene term voor electronische zelfbeschermingssystemen die op jachtvliegtuigen kunnen worden aangebracht (1).

Het zogenaamde ECM-F16-programma voorzag in de ontwikkeling, de productie en de integratie van het gekozen ECM-systeem aan boord van de F16-jachtvliegtuigen (2).

Weerhouden werd het « RAPPORT-III »-systeem (3) van de Amerikaanse firma LORAL. Rapport III is typologisch een « intern » ECM-systeem (4).

1.2 1979.
1.3 AVA nr SVK 2A 005983 s.d.
1.4 SVK 932.016.
1.5 Vanden Boeynants.
1.6 Evere (dossier niet afgesloten).
1.7 LORAL (5).
1.8 1 030 000 000 BF.
1.9 Onderhandse overeenkomst.
1.10 SVK = Subsectie « Leveringsovereenkomsten Luchtmacht » van SDAV.

2. *Advies Inspectie Financiën*

2.1 Initieel Advies.

2.1.1 In haar initieel advies wees de Inspectie er op dat ten gronde de ECM-uitrusting een pure militaire noodzaak was maar dat het beter bij de eerste programma-autorisatie (NVDA=1975/F-16) gespecifieerd was geworden (6).

2.1.2 Verder stelt IF om financiële, economische, operationele en logistieke redenen, voor het « interne ECM-systeem Rapport-III » van de firma LORAL te kiezen (7).

2.1.3 Na enkele technische en budgettaire opmerkingen volgt tenslotte de opmerking dat « in economisch perspectief het voorstel van LORAL meer rendabel lijkt te zijn » (8).

Waarom ?

— Inzake andere voorgestelde systemen (9) valt geen coproductie te verwachten;

— de coproductie LORAL-MBLE voor het te weerhouden RAPPORT-III-systeem levert direct ± 1 180 000 000 BF voor MBLE op (Belangrijke opmerking sub 4.3);

— via de participatie van SABCA-SONACA aan het F16-contract (General Dynamics) is 140 à 200 miljoen frank gewaarborgd;

— de eventuele retro-fit komt aan Belgische bedrijven ten goede (± 100 miljoen frank).

2.2 Advies inzake het definitieve contract met LORAL (10).

2.2.1 In dit advies bespreekt IF het ontwerp-contract met LORAL en geeft per hoofding kritische

ECM-F16

1. *Données générales*

1.1 ECM ou « *Electronic Counter Measures* » est un terme général pour désigner les systèmes d'autoprotection qui peuvent être installés à bord des avions de chasse (1).

Le programme ECM-F16 prévoyait le développement, la production et l'intégration du système ECM choisi à bord des avions de chasse F16 (2).

On a retenu le système « RAPPORT-III » (3) de la firme américaine LORAL. Le rapport III est typologiquement un système ECM « interne » (4).

1.2 1979.
1.3 DAP n° SVK 2A 055983 s.d.
1.4 SVK 932.016.
1.5 Vanden Boeynants.
1.6 Evere (dossier non clôturé).
1.7 LORAL (5).
1.8 1 030 000 000 FB.
1.9 Contrat de gré à gré.
1.10 SVK = Sous-section « contrats de fournitures Force aérienne » de SDAV.

2. *Avis de l'Inspection des Finances*

2.1 Avis initial.

2.1.1 Dans son avis initial, l'inspection des Finances a fait observer que si, quant au fond, l'équipement ECM était une nécessité d'ordre purement militaire, il aurait toutefois été préférable de la spécifier lors de la première autorisation de programme (NVDA = 1975/F-16) (6).

2.1.2 Pour des raisons financières, économiques, opérationnelles et logistiques, l'inspection des Finances propose ensuite de choisir la firme LORAL pour « le rapport III système ECM interne » (7).

2.1.3 Après quelques observations d'ordre technique et budgétaire, figure *in fine* l'observation suivante : « dans une perspective économique, la proposition de LORAL semble plus rentable » (8).

Pourquoi ?

— Les autres systèmes proposés ne donnent lieu à aucune coproduction;

— la coproduction LORAL-MBLE pour le système RAPPORT III à retenir rapporte directement ± 1 180 000 000 de francs pour MBLE (Observation importante au point 4.3);

— 140 à 200 millions de francs sont garantis grâce à la participation de SABCA-SONACA au contrat F16 (General Dynamics);

— les entreprises belges bénéficieront du rétro-fit (± 100 millions de francs).

2.2 Avis concernant le contrat définitif conclu avec LORAL (10).

2.2.1 Dans cet avis, l'IF examine le projet de contrat avec LORAL et émet des observations critiques

bemerkingen; deze slaan voornamelijk op problemen inzake de prijsvorming en de prijzencontrole, en op het feit dat SGA indien het contract zoals voorgesteld wordt aangenomen, in feite over geen enkele manoeuvreerruimte meer beschikt bij het verder onderhandelen.

3. *Opmerkingen Rekenhof*

3.1 Zeer beperkte opmerkingen inzake de toepassing van het boetesysteem voor laattijdige levering (11).

4. *Nijverheidscompensaties*

4.1 Ja.
4.2 Via MBLE :
— directe deelname van 5 % in de prototype-fase;
— coproductie en indirecte comp. ten belope van 50 % in de prototype-fase.
4.3 Opgemerkt zij dat de resultaten van deze clausule niet in de lijn van de verwachtingen lagen; de participatie van MBLE werd overigens tot de prototype-fase beperkt (12).
4.4 Afgesloten.

5. *Andere relevante opmerkingen*

par rubrique; ces observations portent principalement sur des problèmes en matière de formation du prix et de contrôle des prix et sur le fait que si le contrat est adopté tel qu'il est présenté, le SGA ne disposera plus d'aucune marge de manœuvre pour poursuivre les négociations.

3. *Observations de la Cour des comptes*

3.1 Observations très limitées en ce qui concerne l'application du système de pénalités pour livraison tardive (11).

4. *Compensations industrielles*

4.1 Oui.
4.2 Via MBLE :
— participation directe de 5 % dans le prototype;
— coproduction et compensations indirectes à concurrence de 50 % dans la phase prototype.
4.3 Il convient de souligner que cette clause ne répond pas aux attentes; la participation de MBLE a subitement été limitée à la phase prototype (12).

4.4 Clôturé.

5. *Autres observations importantes*

(1) ECM vormen een onderdeel van de « *electronic warfare* » (electronische oorlogsvoering). Zie onder andere Jane's Weapon systems 1988-1989, blz. 862.
(2) Dit wil zeggen :
— het bouwen en testen van het prototype met overgang naar serieproductie = LORAL;
— de wijzigingen van de F16 = zie contract SDAV 531 826 *General Dynamics*.
(3) RAPPORT = *Rapid Alert Programmed Power-management of Radar Targets*.
(4) Er bestaan ook « uitwendige systemen » die gebruik maken van « *external pods* » (bijvoorbeeld het in de andere landen van het F16-consortium verkozen ALR69-ACQ131-systeem) maar door de specifieke taken van de Belgische Luchtmacht waren deze volgens de Krijgsmacht operationeel minder geschikt.
(5) Productie : LORAL Electronic systems uit New York (USA) *via* MBLE-Brussel; installatie en retrofit : General Dynamics via SABCA-Gosselies.
(6) Advies 19 april 1979 van de heer J. De Caesemaeker, Inspecteur van Financiën, inzake de AVA-SVK 005982 zonder datum, nr 509.3 - 543.9/94.
(7) *Ibidem*, blz. 9.
(8) *Ibidem*, blz. 9 en blz. 10.
(9) Het gaat hier om het ALR 69-ALQ131 « *external pod system* ».
(10) Advies van 26 juli 1979 van de heer De Caesemaeker, Inspecteur van Financiën, nr 543.9/181.
(11) Schrijven van 1e voorzitter A. Defoy aan de heer minister dd. 21 augustus 1982 onder ref. F7,S191.566,L1.
(12) Geen verdere gegevens van EZ of BDBL ontvangen.

(1) Les ECM constituent un élément de « l'*electronic warfare* » (guerre électronique). Voir notamment Jane's Weapon Systems 1988-1989, p. 862.
(2) C'est-à-dire :
— la constitution et le contrôle du prototype ainsi que le passage à la production en série = LORAL;
— les modifications du F16 = voir contrat SDAV 531 826 (*General Dynamics*).
(3) RAPPORT = *Rapid Alert Programmed Power-management of Radar Targets*.
(4) Il existe également des systèmes externes qui utilisent des « *external pods* » (par exemple le système ALR69-ACQ131 choisi par les autres pays pour le F16) mais ceux-ci étaient, selon les forces armées, moins adéquats sur le plan opérationnel en raison des missions spécifiques de la force aérienne belge.
(5) Production : LORAL Electronic systems de New York (USA) via MBLE-Bruxelles. Installation et retrofit : General Dynamics via SABCA-Gosselies.
(6) Avis du 19 avril 1979 de M. J. De Caesemaeker, Inspecteur des Finances, au sujet de DAP-SVK 005982, sans date, n° 509.3-543.9/94.
(7) *Ibidem*, p. 9.
(8) *Ibidem*, pp. 9 et 10.
(9) Il s'agit en l'occurrence du ALR69-ALQ131 « *externed pod system* ».
(10) Avis du 26 juillet 1979 de M. De Caesemaeker, inspecteur des Finances, n° 543.9/181.
(11) Lettre du premier président A. Refoy au ministre, du 21 août 1982, sous référence F7,S191.566,L1.
(12) AE ou OBEA n'ont fourni aucune autre précision.

3.3.1.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

Wanneer men de gegevens inzake de administratieve voorbereiding en het besluitvormingsproces van de hierboven in detail onderzochte dossiers parallel én gekruist onderzoekt, komt men met het oog op de beleidsvoorbereidende doelstelling van de Onderzoekscommissie tot een aantal interessante vaststellingen.

1) Eerst en vooral zijn er opmerkelijke administratieve tekortkomingen die voortdurend door de Inspectie van Financiën en door het Rekenhof aan de betrokken Ministers worden gemeld.

Het betreft het ontbreken van schadevergoedings- en boetebepalingen bij niet-uitvoering van het contract, het opnemen van veel te lage boeteniveaus, het partieel of geheel ontbreken van prijsherzieningsclausules, het niet voorzien in de mogelijkheid van efficiënte prijzencontroles *in situ*, het feit dat veel te royale en niet verantwoordbare voorschotregelingen in de contracten worden opgenomen, dat er beslissingen vallen inzake bestellingen waarvoor geen kredieten op de begroting zijn ingeschreven, ...

Het betreft derhalve een reeks recurrente administratief-technische tekortkomingen.

De Onderzoekscommissie is van oordeel dat deze, soms vrij flagrante, administratief-technische tekortkomingen onaanvaardbaar zijn, vooral omdat al deze (al dan niet gewilde) « fouten » de Staat financiëel bezwaren.

Uit recenter onderzoek is echter gebleken dat dit soort tekortkomingen heden door een betere administratieve organisatie en door een verdoorgedreven vorm van technische specialisatie, vooral binnen de Krijgsmacht, veel minder en soms zelfs niet meer voorkomen. Tijdsdruk en werklast kunnen niet als excuus worden aanvaard.

Toch stelde men niet zo heel lang geleden nog vast dat bepaalde voorschotregelingen en zwakke boetebepalingen in aankoopdossiers nog steeds het voorwerp uitmaakten van zware kritiek van de Inspectie van Financiën en het Rekenhof.

— Om deze redenen, verzoekt de Onderzoekscommissie de Minister van Landsverdediging dringend de boeteclausules en voorschotregelingen te reglementeren en dringt er sterk op aan dat de eerste zo hoog mogelijk worden gehouden om de Staat en de betrokken Belgische firma's tegen niet-naleving van de contractuele bepalingen te beschermen én tegelijkertijd, vanuit dezelfde zorg voor een zuinig beheer van de middelen van het Rijk, de voorschotten die in het kader van contracten aan bepaalde firma's worden toegekend, zo laag mogelijk te doen clausuleren, daarbij vanzelfspekend rekening houdende met economische en industriële imperatieven.

3.3.1.3. Constatations, conclusions et observations

Si l'on procède à un examen, par mise en parallèle et par recoupements, des éléments contenus dans les dossiers relatifs à la préparation administrative et au processus de prise de décision, dossiers qui ont fait l'objet d'une étude détaillée par ailleurs, on aboutit à un certain nombre de constatations intéressantes en ce qui concerne l'élaboration d'une politique de passation des marchés de défense, qui était l'objectif que s'était fixé la commission d'enquête.

1) On constate en premier lieu l'existence, au niveau administratif, de manquements manifestes que l'Inspection des Finances et la Cour des comptes ne cessent de signaler aux ministres concernés.

On relève parmi ces manquements l'absence de dispositions relatives aux dommages et intérêts ainsi qu'aux pénalités en cas de non-exécution du contrat, la fixation desdites pénalités à un niveau beaucoup trop bas, le manque partiel ou total de clauses de révision des prix, le fait de ne pas prévoir la possibilité de procéder sur place à des contrôles des prix efficaces, l'inscription, dans les contrats, de conditions beaucoup trop favorables et injustifiables en ce qui concerne le versement d'avances, le fait que l'on décide de passer des commandes pour lesquelles aucun crédit n'a été prévu au budget, ...

Il s'agit donc d'une série de manquements administratifs récurrents.

La Commission d'enquête estime que ces manquements administratifs et techniques, quelquefois assez flagrants, sont inacceptables, du fait surtout que toutes ces « fautes » (volontaires ou non) grèvent les finances de l'Etat.

Il ressort toutefois d'études récentes que ce type de manquements sont actuellement beaucoup moins fréquents, voire inexistants grâce à une meilleure organisation administrative et à une spécialisation technique très poussée au sein des forces armées surtout. Les délais impartis et la charge de travail ne peuvent être invoqués comme excuses.

Il n'y a pas si longtemps on constatait néanmoins que certaines dispositions relatives aux avances et le montant peu élevé des pénalités prévus dans les dossiers d'achat avaient fait l'objet de vives critiques de la part de l'Inspection des finances et de la Cour des comptes.

— Pour ces motifs, la commission d'enquête demande au ministre de la Défense nationale de réglementer au plus vite les clauses relatives aux pénalités et aux avances et insiste pour que les sanctions soient les plus élevées possibles, afin de protéger l'Etat et les sociétés belges concernées contre le non-respect des dispositions contractuelles et pour que les avances versées à certaines sociétés dans le cadre de contrats soient, dans le même souci d'une gestion saine des deniers de l'Etat, fixées au niveau le plus bas possible, compte tenu évidemment à cet égard des impératifs économiques et industriels.

2) Secundo werd vastgesteld dat de Minister van Landsverdediging in een aantal gevallen gepoogd heeft om door middel van staaltjes van administratieve inventiviteit en creativiteit de wet- en regelgevende beschikkingen inzake de gunning van de overheidsopdrachten in zijn Departement heeft proberen te omzeilen.

Het gebruik van de « *Letter of Intent* » waarbij de Minister nog voor de gunning en/of de ondertekening van het contract de Staat verbindt is hiervan het meest bekende en meest gebruikte voorbeeld (zie dossiers « *Swingfire* », « *JPK* », « *Gepard* » ...). Een variante hiervan vormt de zogenaamde « *Letter of Offer and Acceptation* » (zie dossier « *Lance* »). Het veelvuldig voorkomen van « voorlopige overeenkomsten » (zie dossier « *F16 Initial Buy* »), van het samenvoegen van dossiers (zie het dossier *MILAN-I*) en het bestempelen van bepaalde projecten als « aankoopprogramma's » (zie dossier « *MAN Z/311* »), maken deel uit van hetzelfde soort scheeftrekkingen van de procedure.

Voormelde procédés zijn duidelijk niet zuiver op de graat en hebben dan ook steeds het voorwerp uitgemaakt van striemende kritiek vanwege het Rekenhof en de Inspectie van Financiën.

De Onderzoekscommissie vindt de opmerkingen van het beide genoemde controle-instanties erg relevant en terecht. Dergelijke administratief-juridische « spitstechnologie » kan niet worden getolereerd.

Uit recenter onderzoek van de Onderzoekscommissie is echter gebleken dat de voornoemde praktijken niet meer voorkomen.

— De Onderzoekscommissie heeft in deze niet kunnen vaststellen of analoge nieuwe technieken voor het niet-formeel omzeilen van de wet- en regelgeving werden ontworpen, maar zij dringt er bij de Inspectie van Financiën en het Rekenhof ten stelligste op aan deze aangelegenheid nauwlettend in het oog te houden.

3) In verband met de uitvoering van de economische beschikkingen die aan de contracten inzake de aankoop van het bestudeerde legermateriaal gekoppeld waren, kan gesteld worden dat de meeste economische dossiers tot grote satisfactie van alle betrokken partijen werden afgerond met uitzondering van de economische beschikking in het dossier ECM-F16/ « Rapport III ».

4) Tenslotte dient een belangrijke opmerking van zuiver deontologische aard nog te worden vermeld. In verschillende dossiers maar voornamelijk ter gelegenheid van de aankoop van de Alpha-Jet en de F16-*Initial Buy* werd de Inspectie van Financiën door de Minister en door de Ministerraad door een ongepast gebruik van de urgentieregeling administratief feitelijk buiten spel gezet. De heftige kritiek van de diverse Inspecteurs en Inspecteurs-generaals terzake bewijzen deze stelling ten overvloede. Dit is *a fortiori*

2) On a par ailleurs constaté, que dans un certain nombre de cas, le ministre de la Défense nationale avait tenté en déployant des trésors d'inventivité et de créativité administratives, de tourner les dispositions légales et réglementaires relatives à la passation des marchés publics au sein de son département.

L'exemple le plus connu et le plus courant est l'utilisation de la « *Letter of Intent* », par laquelle le ministre s'engage dès avant la passation et/ou la signature du contrat (cf. dossiers « *Swingfire* », « *JPK* », « *Gepard* » ...), document dont la « *Letter of Offer and Acceptation* » (cf. dossier « *Lance* ») est une variante. Sont également assimilables à ce genre de distorsions de la procédure, la multiplication des contrats « provisoires » (cf. dossier « *F16 Initial Buy* ») et des dossiers combinés (cf. le dossier *MILAN-I*), de même que la désignation de certains projets sous le vocable « programme d'achat » (cf. dossier « *MAN Z/311* »).

Manifestement suspectes, les procédures énumérées ci-dessus ont toujours été vivement critiquées par la Cour des comptes et l'Inspection des finances.

La Commission d'enquête confirme la pertinence et le bien-fondé des observations formulées par les deux instances de contrôle. Il ne peut être question de tolérer pareille « ingénierie » juridico-administrative.

Il ressort cependant d'investigations plus récentes effectuées par la commission d'enquête que ces pratiques ont été abandonnées.

— La commission d'enquête n'a pas pu déterminer si de nouvelles techniques analogues ont été mises au point pour contourner la législation et la réglementation par des biais informels, mais elle demande instamment à l'Inspection des finances et à la Cour des comptes de se montrer particulièrement vigilantes en ce domaine.

3) En ce qui concerne l'exécution des dispositions économiques liées aux contrats d'achat du matériel militaire considéré, on peut affirmer que la plupart des dossiers économiques ont été finalisés à la grande satisfaction de toutes les parties concernées, à l'exception de la disposition économique du dossier ECM-F16/« Rapport III ».

4) Enfin, il convient de formuler une observation importante de nature purement déontologique. Dans différents dossiers, mais principalement à l'occasion de l'achat de l'Alpha-Jet et du F16-*Initial Buy*, l'Inspection des Finances a été en fait mise hors-jeu, sur le plan administratif, à la fois par le ministre et par le Conseil des ministres par un recours impropre de la procédure d'urgence, ainsi qu'il ressort à suffisance des critiques virulentes formulées en l'occurrence par les différents inspecteurs et inspecteurs géné-

ernstig omdat het hier twee dossiers betreft die zowel vanuit militair-operationeel als vanuit financieel-budgettair standpunt van zeer groot belang waren. Spoedbehandeling ontneemt het advies van de Inspectie immers elke inhoud.

— Dit fenomeen werd door de Onderzoekscommissie ook nog recent zeer vaak vastgesteld. Bij deze herhaalt de Onderzoekscommissie haar standpunt dat de Inspectie voldoende tijd en middelen moet krijgen om haar uiterst belangrijke *a priori* controle naar behoren te kunnen uitvoeren. Wij verwijzen voor details naar het betrokken onderdeel.

raux. Une telle situation est *a fortiori* grave, parce qu'il s'agit en l'espèce de deux dossiers qui revêtaient une grande importance tant sur le plan militaire et opérationnel que sur le plan financier et budgétaire. L'urgence vide en effet l'avis de l'Inspection de sa substance.

— La commission d'enquête a constaté que ce phénomène s'est encore produit très souvent ces derniers temps. Elle rappelle à cet égard que l'Inspection doit disposer du temps et des moyens nécessaires pour pouvoir effectuer correctement son contrôle *a priori*, qui est extrêmement important. Il est renvoyé pour plus de détails à la rubrique concernée.

3.3.2. *Grondig onderzoek van twee belangrijke aankoopdossiers periode 1983-1993*

Belangrijke voorbemerking

De Onderzoekscommissie wenst er op te wijzen dat de belangrijke consideraties die zij sub 3.1. en 3.2. naar voren heeft gebracht, nog in versterkte orde op dit onderdeel van toepassing zijn. Zoals reeds gesteld, oordeelde de Onderzoekscommissie aldus dat de beleidsvoorbereidende en de beleidshervormende aspecten van het gevoerde onderzoek moesten primeren op de vaststelling van de administratieve en politieke verantwoordelijkheden.

3.3.2.1. Grondig onderzoek van het aankoopdossier SAMA 016605 : de lichte verbindings- en commandovoertuigen 4 x 4 (« Iltis-Bombardier-dossier »)

3.3.2.1.1. Algemene historiek van het dossier

De aankoop van nieuwe lichte verbindings- en commandovoertuigen (verder afgekort als LCVV's) ter vervanging van het sterk verouderde 4 x 4-wagenpark, werd reeds binnen de Regering overwogen in 1973. Door de economische crisis kwam toen van deze aankoop niets in huis. In 1980 dook het dossier dan opnieuw bij de Staf van de Landmacht op.

SGA en de Inspectie van Financiën adviseerden in hun AVA aan de Minister om als gunningswijze de juridisch enig correcte formule van de « Algemene Offerteaanvraag » voor deze overheidsopdracht te kiezen. Hiertegen rees vanwege de Belgische automobielindustrie en vooral vanwege de COC groot protest. De COC wilde immers vanwege het enorme nationale economische belang (onder invloed van de industrie) een Onderhandse Opdracht gekoppeld aan een raadpleging van (enkel) Belgische producenten.

Van verschillende zijden werd erop gewezen dat deze gang van zaken onwettig was en een inbreuk vormde op artikel 17 van de wet van 14 juli 1976 inzake de Overheidsopdrachten. De lobbying van de automobielindustrie via de COC had echter meer succes en de Ministerraad van 18 januari 1982 besliste, na advies van het COC van 14 juli 1981 en de beslissing van het MCSEC van dezelfde dag, dat de opdracht « onderhands zou worden gegund na een ruime raadpleging van de Belgische leveranciers ». Deze beslissing werd zonder motivatie en wetsverwijzing genomen.

Nadat de procedure door SGA tenslotte willens nillens op gang was gebracht, weerhield de genoemde dienst 3 bestekconforme offertes van :

— NV Autoproducts (voor Bombardier-Iltis);

— NV Beherman-Demoen (voor Landrover);

— NV Mercedes-Benz Belgium (voor de Mercedes 230G).

De financieel-administratieve evaluatie werd op 11 juli 1983 beëindigd en was in het voordeel van

3.3.2. *Examen approfondi de deux importants dossiers d'acquisition de la période 1983-1993*

Remarque préliminaire importante

La commission d'enquête tient à souligner que les considérations importantes qu'elle a formulées aux points 3.1. et 3.2. s'appliquent également, et dans une mesure plus grande encore, à la présente partie de son rapport. Comme il a été précisé par ailleurs, la commission a estimé que les aspects de son enquête relatifs à la préparation et à la réforme du processus décisionnel devaient primer la détermination des responsabilités administratives et politiques.

3.3.2.1. Examen approfondi du dossier d'acquisition SAMA 016605 : véhicules légers de liaison et de commandement 4 x 4 (« dossier Iltis-Bombardier »)

3.3.2.1.1. Récapitulatif du dossier

L'achat de nouveaux véhicules légers de liaison et de commandement (désignés ci-après par l'abréviation « VLLC »), destinés à remplacer une flotte de véhicules 4 x 4 dépassés, avait été envisagé par le gouvernement dès 1973, mais la crise économique avait alors fait avorter le projet. En 1980, le dossier a ressurgi au niveau de l'état-major de la Force terrestre.

Le SGA et l'Inspection des Finances ont conseillé au ministre, dans leur DAP, d'opter, pour ce marché public, pour le seul mode de passation qui soit défendable d'un point de vue juridique, à savoir l'appel d'offres général. Cela a suscité de vives réactions dans le chef de l'industrie automobile belge et, surtout, dans le chef de la COC. La COC demandait en effet, en raison de l'intérêt économique énorme qui était en jeu (et poussée par l'industrie), que le ministre opte pour une passation de gré à gré avec consultation de constructeurs belges uniquement.

De divers côtés, on a fait remarquer que cette façon de procéder était illégale, enfreignant l'article 17 de la loi du 14 juillet 1976 (sur les marchés publics). Le lobbying du secteur automobile via la COC s'est cependant avéré payant, puisque le Conseil des ministres du 18 janvier 1982 a décidé, après avoir reçu l'avis de la COC du 14 juillet 1981 et la décision du CMCES du même jour, que le marché serait passé de gré à gré au terme d'une large consultation des fournisseurs belges. Cette décision n'a pas été motivée et elle a été prise sans aucune référence à la loi.

Après que le SGA eut lancé la procédure, *volens nolens*, 3 offres conformes au cahier des charges ont été retenues par le service précité :

— SA Autoproducts (pour Bombardier-Iltis);

— SA Beherman-Demoen (pour Landrover);

— SA Mercedes-Benz Belgium (pour la Mercedes 230G).

L'évaluation financière et administrative s'est clôturée le 11 juillet 1983 en faveur de Mercedes. Le

3.3.2.1.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

1) De eerste en de belangrijkste vaststelling uit de analyse van het dossier Iltis-Bombardier is dat de wet van 14 juli 1976 op de overheidsopdrachten niet is nageleefd en dat de opdracht « onderhands » werd gegund in overtreding van artikel 17 van de geciteerde wet.

Dit is *a fortiori* een ergerlijke zaak omdat zowel SGA, de Administratie van het Ministerie van Landsverdediging, de Inspectie van Financiën en het Rekenhof op de illegaliteit van de onderhandse procedure hebben gewezen. De grote rol van de COC in het aanbrengen van economische argumenten om de enige juridisch valabele procedure van de « algemene offerteaanvraag » te omzeilen, pleit in ernstige mate tegen dit orgaan dat juist het adviseren inzake de keuze van gunningswijze in zijn expliciete attributies had.

Dat het MCESC en de Ministerraad deze zienswijze zonder motivatie en verwijzing naar de wet in hun beslissingen van 18 januari 1982 om onderhands te gaan overnamen, is een bewijs dat men ervan overtuigd was dat er men niet op het juiste juridische spoor zat.

— De Onderzoekscommissie betreurt dat een dergelijke flagrante wetsschending mogelijk was; de economische argumentatie — hoe belangrijk deze ook moge zijn — kan geen rechtvaardiging noch vergoeilijking zijn voor een wetsovertreding.

Het is daarom uiterst belangrijk dat het Parlement deze gang van zaken in de toekomst zelf kan controleren via nieuwe middelen van toezicht bovenop het klassieke parlementaire controle-instrumentarium. Het is overduidelijk dat de keuze van gunningswijze een stadium vormt in de besluitvorming waarover het Parlement in eerste instantie dient te worden geïnformeerd. Ondanks de negociatie-voordelen die aan de formule van de « onderhandse gunning » zijn verbonden, stelt men vast dat deze gunningswijze in het verleden vaak is misbruikt. De Wetgever heeft daarom de werkingssfeer van deze formule in de nieuwe wet op de Overheidsopdrachten van 24 december 1993 beperkt. Toch vraagt de Onderzoekscommissie dat het Parlementaire toezicht via een nieuwe procedure in het algemeen tot de keuze van gunningswijze wordt uitgebreid en in het bijzonder de toestemming van het Parlement verkregen dient te worden om in bepaalde gevallen onderhands te gunnen.

2) Een tweede zeer belangrijke opmerking behelst de periode tussen juli 1983 en de uiteindelijke beslissing tot gunning. De Onderzoekscommissie stelt terzake vast dat in de besluitvorming een volledige chaos heeft geheerst. Dit soort momenten in de besluitvorming is van aard het complete wantrou-

3.3.2.1.3. Constatations, conclusions et observations

1) La principale constatation qui ressort de l'analyse du dossier Iltis-Bombardier est que la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services n'a pas été respectée et que le marché a attribué « de gré à gré » en violation de l'article 17 de la loi précitée.

Cela est d'autant plus grave qu'aussi bien le SGA que l'administration du ministère de la Défense nationale, l'Inspection des Finances et la Cour des comptes ont attiré l'attention sur l'illégalité de la procédure de gré à gré. Le rôle important joué par la COC pour fournir des arguments économiques en vue d'éluder la procédure juridiquement valable qui est celle de l'appel d'offres général », plaide sérieusement en défaveur de cet organe dont l'une des attributions explicites était précisément de donner des conseils quant au choix du mode de passation du marché.

Le fait que le CMCES et le Conseil des ministres, dans leur décision de passer le marché de gré à gré du 18 janvier 1982, aient souscrit à cet avis sans donner de motivation ni faire référence à la loi, prouve que l'on était convaincu de faire fausse route sur le plan juridique.

— La commission d'enquête déplore qu'une violation aussi flagrante de la loi ait été possible; les arguments d'ordre économique — quelque importants qu'ils puissent être — ne peuvent ni la justifier ni l'excuser.

Il est dès lors capital qu'à l'avenir, le Parlement soit doté — en plus de l'arsenal de contrôle classique dont il dispose — de nouveaux moyens qui lui permettent de contrôler cette procédure. Il est manifeste que le choix du mode de passation constitue une phase du processus décisionnel dont le Parlement doit être informé en premier lieu. On constate qu'en dépit des avantages qu'offre, au niveau de la négociation du marché, la formule de « gré à gré », ce mode de passation a fréquemment été utilisé abusivement par le passé. C'est la raison pour laquelle le législateur a limité le champ d'application de cette formule dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. La commission d'enquête demande néanmoins que grâce à une nouvelle procédure, le contrôle parlementaire soit étendu, de manière générale, au choix du mode de passation du marché et, en particulier, que le recours à la procédure de gré à gré soit dans certains cas subordonné à l'autorisation du Parlement.

2) Une seconde observation très importante concerne la période comprise entre juillet 1983 et la décision finale d'attribution. La Commission d'enquête constate à cet égard que le processus décisionnel a été totalement anarchique. Une telle situation est de nature à inspirer aux firmes soumissionnaires,

wen van de ingeschreven firma's, van het Parlement en van de publieke opinie op te wekken, hetgeen in het geval van dit dossier zeer duidelijk is gebeurd (1).

In deze periode is de uiteindelijke beslissing principieel voorbereid en is men van de duidelijke en algemene keuze voor Mercedes in de maand juni 1983, onder invloed van het economisch dossier in het algemeen en van de regionale spreiding van de nijverheidscompensaties in het bijzonder, afgegleden naar een non-decision-periode die duurde tot midden 1984, waarna voor een totaal andere optie werd gekozen, namelijk die van Iltis-Bombardier. Het Parlement kreeg — ondanks de talloze interpellaties en vragen — geen behoorlijke uitleg, noch tijdens deze periode van officiële *black-out* noch na de gunning en de ondertekening van het contract.

— De Onderzoekscommissie vraagt derhalve dat bij de nieuwe procedure die in de toekomst gehanteerd dient te worden de transparantie van het besluitvormingsproces vooropstaat. De Onderzoekscommissie is van oordeel dat enkel het Parlement hiervoor garant kan staan. Vandaar dat informatiedoorstroming naar het Parlement toe inzake de gunning van essentieel belang is voor de democratisering van het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerking. Om nog enige invloed op de besluitvorming te kunnen uitoefenen, dient het Parlement door de Minister te worden geïnformeerd weliswaar na de gunning maar vóór de definitieve ondertekening van het contract met de firma aan wie de opdracht is toegewezen. Het Parlement dient dus ook het recht te verwerven op elk ogenblik van de procedure aan de Minister om uitleg te kunnen vragen; aldus kan het Parlement bij langdurige periodes van *stand-still* in de procedure aan de Minister om een verklaring verzoeken.

3) Tertio is uit dit onderzoek zeer duidelijk gebleken welke nefaste invloed er van het systeem van de nijverheidscompensaties kan uitgaan. Het systeem op zich is waardenneutraal, het gebruik ervan blijkbaar veel minder.

Dit dossier is een anti-voorbeeld voor de besluitvormers, het bewijst hoezeer de economische compensaties een dossier kunnen doen ontsporen.

— De Onderzoekscommissie is van oordeel dat in de toekomst de economische beschikkingen niet langer van doorslaggevende betekenis mogen zijn bij de toewijzing van overheidsopdrachten binnen Landsverdediging. Het instrument van de nijverheidscompensaties wordt als waardevol ingeschat voor verdediging van de economische belangen van het land en

(1) Mevrouw Rahier, Auditeur bij het Rekenhof, schreef in haar verslag van 9 mei 1985 (dossier 5868529/7e Directie) dan ook terecht :

« ... *Cela prit même une tournure anarchique dans un climat malsain engendré par des indiscrétions propres à aiguiser les appétits et à en encourager l'expression par n'importe quel moyen ...* »

au Parlement et à l'opinion publique la plus profonde méfiance, ce qui a manifestement été le cas pour le dossier à l'examen (1).

Cette période a vu la préparation de la décision finale et — sous l'influence du dossier économique en général et de la répartition régionale des compensations industrielles en particulier — le passage du choix déterminé et unanime de Mercedes, qui avait été fait en juin 1983, à une phase d'indécision qui s'est prolongée jusqu'au milieu de 1984 et qui a débouché sur l'adoption d'une tout autre option, à savoir celle d'Iltis-Bombardier. Malgré d'innombrables interpellations et questions, aucune explication satisfaisante ne fut fournie au Parlement, ni pendant cette période de *black-out* officiel, ni après l'attribution et la signature du contrat.

— La commission d'enquête demande dès lors que la nouvelle procédure qu'il conviendra de suivre à l'avenir privilégie la transparence du processus décisionnel. Elle estime que seul le Parlement peut se porter garant de cette transparence. Aussi est-il primordial, pour la démocratisation du processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense, que les informations concernant l'attribution du marché soient transmises au Parlement. Pour pouvoir exercer encore une certaine influence sur le processus décisionnel, le Parlement devrait être informé par le ministre après l'attribution du marché, mais avant la signature définitive du contrat avec la firme à laquelle le marché a été attribué. Il faudrait également que le Parlement puisse demander des explications au ministre à tout moment de la procédure, de manière à pouvoir inviter le ministre à s'expliquer en cas d'interruption prolongée de celle-ci.

3) Troisièmement, cette enquête a très clairement mis en évidence les effets pervers que peut avoir le système des compensations industrielles. Si le système est, en soi, neutre, son application l'est manifestement beaucoup moins.

Exemple à ne pas suivre pour les décideurs politiques, ce dossier montre comment les compensations économiques peuvent faire déraper un dossier.

— La commission d'enquête estime qu'à l'avenir, les dispositions économiques ne pourront plus être déterminantes dans l'attribution des marchés publics au sein de la Défense nationale. Si les compensations industrielles s'avèrent précieuses quand il s'agit de défendre les intérêts économiques du pays et qu'elles ne doivent dès lors certainement pas être

(1) C'est donc à juste titre que madame Rahier, auditeur à la Cour des comptes, a écrit ce qui suit dans son rapport du 9 mai 1985 (dossier 5868529/7e direction) :

« ... *Cela prit même une tournure anarchique dans un climat malsain engendré par des indiscrétions propres à aiguiser les appétits et à en encourager l'expression par n'importe quel moyen ...* »

dient daarom zeker niet te worden afgeschaft. Wel is de Onderzoekscommissie de mening toegedaan dat het instrument moet worden verfijnd; dat de gehele procedure van de legeraankopen in twee onderscheiden luiken dient te worden opgedeeld (dat wil zeggen een militair gedeelte en een economisch gedeelte) zodat de nijverheidscompensaties slechts in tweede orde en chronologisch en inhoudelijk duidelijk van het militaire luik zijn afgescheiden; dat de transparantie van de procedure moet worden vergroot door een parlementair inzagerecht en gebruikmaking van meer inzet van externe controle.

Gezien het feit dat in 1990 nog verlenging van de uitvoeringstermijn voor de economische beschikking aan de contractant moest worden verleend, is het duidelijk dat de sanctie- en waarborgregeling bij niet-uitvoering ernstig moet worden verstrengd. Tevens dienen de voorstellen tot economische beschikking veel intenser op hun inhoudelijke waarde te worden beoordeeld dan dat heden het geval is; op deze wijze kunnen luchtkastelen en waardeloze/zinloze compensatieregelingen veel beter en *a priori* worden opgespoord.

Het standpunt van de Onderzoekscommissie terzake is duidelijk : de Krijgsmacht dient vanuit operationeel oogpunt over het beste materieel tegen de beste prijs/kwaliteitsverhouding te kunnen beschikken. Een eventuele economische return bij bestelling in het buitenland wordt als waardevol beschouwd maar kan slechts in tweede en ondergeschikte orde de besluitvorming beïnvloeden.

3.3.2.2. Grondig onderzoek van het aankoopdossier SAMA 316605 : de zware vrachtwagens tien ton (« Volvo-dossier »)

3.3.2.2.1. Algemene historiek van het dossier

Reeds in 1973 gaf het toenmalige MCSEC toestemming om het sterk verouderde vrachtwagenpark van de Landmacht te vernieuwen en aan te passen aan de nieuwe operationele eisen. Toch duurde het nog tot 20 juli 1983 vooraleer de DMat of Materieelaanvraag door de staf van de Landmacht officieel werd opgesteld. Het betrof de aankoop van 1 206 zware vrachtwagens, verdeeld over zes verschillende types. De AVA werd door SGA op 24 februari 1984 aan de Minister overgezonden en de Inspectie van Financiën adviseerde deze AVA gunstig op 15 april 1984.

In dit dossier werd het COC niet geraadpleegd maar de globalisatieministers wel. Na positief advies van het MCSEC besliste de Ministerraad op 13 september 1984 de opdracht onderhands te gunnen.

Het bestek werd door SGA op 4 januari 1985 opgesteld en er werden bij de dienst 6 offertes ingediend :
— NV DAF Trucks;
— NV Leyland Vehicles Belgium;
— NV VOLVO Europa Truck;

supprimées, la commission d'enquête estime néanmoins qu'il faut affiner cet instrument, qu'il faut subdiviser toute la procédure des commandes militaires en deux volets distincts (à savoir un volet militaire et un volet économique), de sorte que les compensations industrielles ne viennent qu'en deuxième place et soient nettement dissociées du volet militaire tant du point de vue chronologique qu'au niveau du contenu; qu'il convient d'accroître la transparence de la procédure en conférant un droit de regard au Parlement et en renforçant le contrôle externe.

Etant donné qu'une prolongation du délai d'exécution de la disposition économique a encore dû être accordée au contractant en 1990, il est clair qu'il faut prévoir des sanctions bien plus strictes et un régime de garantie sensiblement plus rigoureux en cas d'inexécution. En outre, il faut examiner plus sérieusement la valeur intrinsèque des propositions de disposition économique, ce qui permettrait de déceler beaucoup plus facilement et *a priori* les compensations chimériques, sans valeur ou absurdes.

A cet égard, le point de vue de la commission d'enquête est sans équivoque : les Forces armées doivent pouvoir disposer, d'un point de vue opérationnel, du meilleur matériel au meilleur rapport prix/qualité. En cas de commande à l'étranger, les retombées économiques éventuelles sont considérées comme un élément important, mais elles ne peuvent influencer la décision qu'en deuxième lieu et en ordre subsidiaire.

3.3.2.2. Examen approfondi du dossier SAMA 316605 : les camions lourds 10 tonnes (« dossier Volvo »)

3.3.2.2.1. Historique général du dossier

Dès 1973, le CMCES donna son autorisation pour le remplacement des camions de la force terrestre en vue de les adapter aux nouvelles exigences opérationnelles. Il a cependant fallu attendre le 20 juillet 1983 pour que l'état-major de la force terrestre rédige officiellement sa demande de matériel (DMat). Cette demande portait sur l'achat de 1 206 poids lourds, répartis sur 6 types différents. Le SGA a transmis sa DAP au ministre le 24 février 1984 et l'Inspection des Finances a émis un avis favorable sur cette DAP le 15 avril 1984.

Dans ce dossier, la COC n'a pas été consultée mais bien les ministres chargés de la globalisation du dossier. Après avoir reçu l'avis positif du CMCES, le Conseil des ministres décida, le 13 septembre 1984, de passer le marché de gré à gré.

Le SGA a rédigé le cahier des charges le 4 janvier 1985 et 6 offres ont été introduites au service :
— SA DAF Trucks;
— SA Leyland Vehicles Belgium;
— SA VOLVO Europa Truck;

— SA IVECO Belgium;
— MAN München AG;
— Renault Véhicules Industriels SA.

De administratief-financiële evaluatie van SGA gaf aanleiding tot volgende rangschikking : MAN - VOLVO - IVECO - DAF - Leyland - Renault.

De technisch-logistiek-operationele evaluatie werd in oktober 1985 afgerond.

In het syntheseverslag van de Evaluatiecommissie van 9 oktober 1985 werd volgende beoordeling gegeven :

— DAF : onvoldoende;
— Leyland : onvoldoende;
— VOLVO : onvoldoende;
— IVECO : voldoende;
— MAN : goed;
— Renault : slecht.

Derhalve stelde de aankoopofficier van SGA en de gehele SGA-hiërarchie op 22 november 1985 in het gunningsverslag voor slechts één offerte te weerhouden, namelijk die van MAN.

De Minister gunt echter niet onmiddellijk en er breekt een erg onduidelijke periode in de besluitvorming aan, waarin de discussie over de nijverheidscompensaties opnieuw centraal blijkt te staan. Merkwaardig is eveneens dat een tweede evaluatieronde wordt gehouden door een beperkte technische commissie en die weerhield in haar verslag van 2 april 1986 vier firma's in haar *short-list* : MAN (1), IVECO (2), DAF (3) en VOLVO (4). Op deze wijze konden de economische beschikkingen door de betrokken firma's maximaal worden uitgespeeld vooral rekening houdende met een bepaalde regionale spreiding. De Inspecteur van Financiën bereidt tenslotte — tegen het ter zake heersende administratieve gebruik in — de uit het voorgaande voortvloeiende volgende beslissing voor. De nieuwe economische beschikkingen van de firma's worden op 11 april 1986 door de Minister van Economische Zaken goedgekeurd en aan de Minister van Landsverdediging doorgespeeld, die nog op dezelfde dag de opdracht gunt aan VOLVO.

VOLVO blijkt 500 % regionaal goed gespreide nijverheidscompensaties te hebben voorgesteld, hetgeen een enorm hoog cijfer was. VOLVO heeft overigens zijn compensatieverplichtingen meer dan gehonoreerd en over het algemeen zijn de gebruikers van de voertuigen — die overigens nog na de tweede evaluatie grondig werden aangepast aan de wensen van de Landmacht — zeer tevreden over hun VOLVO-vrachtwagens.

Met de aankoop was een bedrag gemoeid van 4 480 000 000 frank.

3.3.2.2.2. Het gevoerde onderzoek

Het gestelde sub 3.3.2.2.2. is ook hier van toepassing.

— SA IVECO Belgium;
— MAN München AG;
— Renault Véhicules Industriels SA.

L'évaluation administrative et financière du SGA a donné lieu au classement suivant : MAN - VOLVO - IVECO - DAF - Leyland - Renault.

L'évaluation technico-logistico-opérationnelle fut clôturée en octobre 1985.

Dans le rapport de synthèse de la Commission d'évaluation du 9 octobre 1985 figuraient les appréciations suivantes :

— DAF : insuffisant;
— Leyland : mauvais;
— VOLVO : insuffisant;
— IVECO : suffisant;
— MAN : bon;
— Renault : mauvais.

L'officier-acheteur au SGA et l'ensemble de la hiérarchie du SGA proposèrent dès lors, le 22 novembre 1985, dans le rapport de passation de ne retenir qu'une seule offre, à savoir celle de MAN.

Le ministre n'attribua toutefois pas immédiatement le marché, ce qui marqua le début d'une phase très nébuleuse dans le processus décisionnel, au cours de laquelle le débat se focalisa à nouveau sur les compensations industrielles. Il est également curieux de constater qu'une deuxième évaluation fut organisée par une commission technique restreinte, qui retint, dans son rapport du 2 avril 1986, quatre firmes : MAN (1), IVECO (2), DAF (3) et VOLVO (4). Les firmes concernées purent dès lors faire jouer au maximum les dispositions économiques, en tenant surtout compte d'une certaine répartition régionale. L'inspecteur des Finances prépara finalement, allant en cela à l'encontre des usages administratifs en vigueur en la matière, la décision découlant de ce qui précède. Les nouvelles dispositions économiques proposées par les firmes furent approuvées par le ministre des Affaires économiques le 11 avril 1986 et communiquées au ministre de la Défense nationale, qui attribua le marché le jour même à VOLVO.

Il s'avère que VOLVO avait proposé 500 % de compensations industrielles bien réparties sur le plan régional, ce qui constituait un chiffre très élevé. VOLVO a d'ailleurs fait plus qu'honorer ses obligations de compensation et, en général, les utilisateurs des véhicules, qui ont du reste encore subi des adaptations considérables, après la deuxième évaluation, en fonction des desiderata de la force terrestre, sont très satisfaits des camions VOLVO.

L'achat portait sur un montant de 4 480 000 000 de francs.

3.3.2.2.2. L'enquête menée

L'analyse faite au point 3.3.2.2.2. est également valable en l'occurrence.

3.3.2.2.3. Vaststellingen, conclusies en opmerkingen

1) In dit aankoopdossier heeft de Onderzoekscommissie zich voornamelijk vragen gesteld bij de werkwijze en de waarde van de technische evaluatiecommissies in de schoot van de diverse technische diensten van de krijgsmachtdelen.

Uit het gevoerde onderzoek blijkt duidelijk dat de technische diensten van de verschillende krijgsmachtdelen heel wat know-how en ervaring op het terrein in huis hebben. Over het algemeen worden de verschillende testen met groot technisch sérieux uitgevoerd. De Onderzoekscommissie vindt het belangrijk te beklemtonen dat zij dit technisch vernuft binnen de geciteerde diensten van de verschillende machten erg apprecieert. Onzes inziens is voldoende bewezen dat dit systeem perfecte testresultaten oplevert.

— De Onderzoekscommissie veroordeelt ten stelligste de « externe interventies » in het besluitvormingsproces van de technische evaluatiecommissies. De totaal ongebruikelijke tweede evaluatieronde die in onderhavig dossier werd ingelast, kwam er volgens de getuigen « op last van hogerhand ».

De Onderzoekscommissie betreurt dit soort praktijken en stelt spijkerhard dat er slechts één evaluatieronde en slechts één validatieronde per dossier mogen worden gehouden en dringt er bij de leden van de Krijgsmacht op aan, in het kader van het wettelijk verleende spreekrecht, inbreuken op de normale gang van zaken te melden, eventueel aan het Parlement en de structuren die voor zulks zullen worden voorzien. Tevens blijkt nogmaals uit deze episode de dringende noodzaak van nauwlettender en diepgaander parlementair toezicht.

De Minister van Landsverdediging zal worden verzocht de nodige maatregelen te nemen om de procedures die bij de technische evaluatie en de validatie dienen te worden gevolgd gedetailleerd te omschrijven. Dit zal de transparantie en de objectiviteit zeker ten goede komen.

Verder lijkt het wenselijk dat een systeem van matrixbeoordeling wordt ingevoerd op basis van een vooraf bekendgemaakt puntensysteem per te beoordelen technisch criterium.

2) Er werd vastgesteld dat de Inspecteur van Financiën (bij Landsverdediging nota bene) bij de eindbeoordeling van het gunningsdossier, in afwijking van het normale administratieve gebruik in de dienst, in een later fel gecontesteerd advies de economische compensaties op het operationele aspect liet prevaleren.

— De Onderzoekscommissie betreurt deze « politieke rol » van de Inspecteur maar wenst er op te wijzen dat deze ambtenaar kan gehandeld hebben onder zware druk. Toch blijft een dergelijke stap

3.3.2.2.3. Constatations, conclusions et observations

1) Dans ce dossier d'achat, la commission d'enquête s'est essentiellement penchée sur le mode de fonctionnement et la valeur des commissions techniques d'évaluation instituées au sein des divers services techniques de nos forces armées.

Il ressort clairement de l'enquête qui a été menée que les services techniques de nos forces armées possèdent un savoir-faire et une expérience considérables. De manière générale, les différents tests sont effectués avec un grand sérieux technique. La commission d'enquête tient à souligner qu'elle apprécie à sa juste valeur l'ingéniosité des services cités des différentes forces. Nous estimons qu'il est démontré à suffisance que ce système d'évaluation donne des résultats parfaits au niveau des tests.

— La commission d'enquête réprouve au plus haut point les « interventions externes » dans le processus décisionnel des commissions techniques d'évaluation. La deuxième évaluation, tout à fait inhabituelle, qui a été insérée dans le dossier qui nous occupe, a été faite, selon les témoins, « sur ordre venu d'en haut ».

La commission d'enquête déplore ce type de pratique. Elle précise que l'on ne peut procéder qu'à une seule validation par dossier et insiste auprès des membres des forces armées pour que, dans le cadre du droit de parole que leur reconnaît la loi, ils signalent, éventuellement au Parlement et aux structures qui seront prévues à cet effet, les infractions à la procédure normale. Cette péripétie démontre aussi une nouvelle fois l'urgence d'un contrôle parlementaire plus attentif et plus approfondi.

Le ministre de la Défense nationale sera invité à prendre les mesures nécessaires afin que soient décrites en détail les procédures à suivre en matière d'évaluation technique et de validation. Cette explicitation renforcera à coup sûr la transparence et l'objectivité du processus décisionnel.

Il paraît également souhaitable d'instaurer un système d'appréciation matricielle, basé sur un système d'attribution de points par critère technique à apprécier.

2) On a constaté que lors de l'appréciation finale du dossier d'attribution, l'inspecteur des Finances (NB : auprès de la Défense nationale), dérogeant aux usages administratifs ayant cours dans le service, a, dans un avis très contesté par la suite, fait prévaloir les compensations économiques sur l'aspect opérationnel.

— La commission d'enquête déplore ce « rôle politique » joué par l'inspecteur, tout en soulignant que ce fonctionnaire peut avoir agi sous l'effet de fortes pressions. La démarche n'en demeure pas moins

onaanvaardbaar. De Minister van Begroting en de Minister van Landsverdediging zullen bijgevolg door de Onderzoekscommissie worden verzocht strikte regels af te kondigen voor de beoordeling van de economische beschikkingen door de Inspecteur van Financiën.

Gezien het feit dat de Onderzoekscommissie de procedure voor legeraankopen aanbeveelt te splitsen in twee onderscheiden subprocedures die noch simultaan noch interactief mogen verlopen, zal het probleem van de incidentie van de nijverheidscompensaties in het advies van de Inspecteurs van Financiën als vanzelf verdwijnen.

De Onderzoekscommissie verzoekt beide geciteerde Ministers echter om :

— duidelijke en vooraf vastgelegde criteria vast te leggen die de Inspecteurs van Financiën in hun advies dienen aan te wenden voor de beoordeling van de voorstellen van economische beschikking;

— het recht op opportuniteitsonderzoek vóór de Inspecteurs terzake te waarborgen;

— een deontologische code uit te werken waardoor de Inspecteur van Financiën die de Ministers adviseert inzake het militaire luik niet dezelfde persoon kan en mag zijn die het economische luik beoordeelt.

Volgens het inzicht van de Onderzoekscommissie vormen deze voorstellen vrij waterdichte garanties voor een goede werking van de Inspectie van Financiën, die door de Onderzoekscommissie overigens beschouwd wordt als een uiterst belangrijk instrument.

3) Ten slotte heeft de Onderzoekscommissie bij de studie van dit aankoopdossier weerom moeten vaststellen dat de nijverheidscompensaties de doorslag hebben gegeven in het besluitvormingsproces.

— Terzake verwijst de Onderzoekscommissie naar de vele opmerkingen die betreffende de rol van de nijverheidscompensaties in de loop van het verslag werden gemaakt en naar aanbevelingen sub 5.4.

3.3.2.3. Bijzondere opmerkingen

Conclusies van de PSC-fractie betreffende de dossiers « Iltis » en « Volvo »

Na zowat twee maanden onderzoek hebben we ons een beeld kunnen vormen van de aankoop van Iltis- en Volvo-voertuigen door het leger.

Afgezien van enige vertraging bij het begin van het onderzoek, werd ons eerlijke informatie verstrekt door zowel de militaire en de civiele autoriteiten als door de politici die op het ogenblik van de feiten verantwoordelijk waren.

De duidelijkheid van bepaalde uiteenzettingen en debatten en de (vaak grote) hoeveelheid documenten

inacceptable. La commission priera dès lors le ministre du Budget et le ministre de la Défense nationale d'arrêter des règles strictes pour l'évaluation des dispositions économiques par l'inspecteur des Finances.

Etant donné que la commission d'enquête recommande de scinder la procédure d'acquisition de matériel militaire en deux sous-procédures distinctes qui ne peuvent être simultanées ni interactives, le problème de l'incidence des compensations industrielles sur l'avis des inspecteurs des Finances disparaîtra automatiquement.

La commission d'enquête demande toutefois aux deux ministres visés :

— de fixer des critères préalables et clairs auxquels les inspecteurs des finances devront se référer dans leur avis pour porter un jugement sur les propositions de dispositions économiques;

— de garantir aux inspecteurs le droit de faire une étude d'opportunité;

— d'élaborer un code de déontologie prévoyant que l'inspecteur des finances qui donne aux ministres un avis sur le volet militaire ne peut être la même personne que celle qui porte un jugement sur le volet économique.

La commission d'enquête estime que ces propositions garantiront assez sûrement le bon fonctionnement de l'Inspection des finances, élément vital pour la commission.

3) Enfin, la commission d'enquête a dû une nouvelle fois constater, lors de l'étude de ce dossier d'achat, que les compensations industrielles ont influencé de manière déterminante le processus décisionnel.

— A ce propos, la commission d'enquête renvoie aux nombreuses remarques déjà formulées dans ce rapport au sujet du rôle des compensations industrielles et aux recommandations figurant au point 5.4.

3.3.2.3. Remarques particulières

Conclusions du Groupe PSC concernant les dossiers « Iltis » et « Volvo »

Près de deux mois d'enquête nous ont permis de nous faire une idée à propos de l'achat par l'armée des véhicules « Iltis » et « Volvo ».

Malgré quelques pesanteurs au début de l'enquête, des informations nous ont été livrées honnêtement tant par l'administration militaire et civile que par la classe politique, responsable au moment des faits.

La clarté de certains exposés et débats, ainsi que la somme des documents (parfois fort volumineux) mis

die ons ter beschikking werd gesteld, brengen ons tot de volgende conclusies :

1) Het werk dat de militaire diensten (vooral de SGA) in het raam van deze twee aankopen heeft geleverd, lijkt ons erg professioneel. De behoeftenbepaling, de bestekken, de aanbestedingen en de behandeling daarvan werden doorgaans degelijk omschreven en uitgevoerd.

2) We hebben evenwel geconstateerd dat bepaalde militairen, die tijdens de feiten bij het leger en meer bepaald bij de SGA werkzaam waren, naderhand werden aangeworven door bedrijven uit de bewapeningssector. Deze belangenvermenging (die zich weliswaar niet gelijktijdig voordeed, maar qua carrière planning reëel kan blijken te zijn) valt ongetwijfeld te betreuren.

3) De behandeling van de dossiers inzake industriële compensaties door de diensten van Economische Zaken geeft evenmin aanleiding tot opmerkingen. Gelet op hun erg bescheiden middelen vervullen zij hun werk naar behoren !

4) Op het stuk van de politieke besluitvorming heeft de minister jammer genoeg noch voor de aankoop van de Iltis, noch voor die van de Volvo's het advies van het leger met betrekking tot de beste keuze gevolgd. De politieke overheid heeft evenwel nooit gekozen voor materieel dat absoluut niet overeenstemde met de behoeften van het leger.

5) Bij de aankoop van de Volvo's hebben de industriële compensaties zwaar doorgewogen. Gelet op de aanvaardbare kwaliteit van het voertuig en op de aanzienlijke compensaties, lijkt de keuze voor Volvo ons volkomen logisch. We zijn daarvan nog sterker overtuigd geraakt toen we hebben vernomen dat MAN een slechte reputatie had in verband met de naleving van zijn verbintenissen inzake compensaties.

6) De politieke keuze voor de Iltis-voertuigen lijkt ons twijfelachtiger. Mercedes bood namelijk materieel aan dat voor 100 % overeenstemde met de behoeften van het leger. Ook de nijverheidscompensaties waren degelijker.

De offerte van Iltis heeft het gehaald omdat zo een industriële activiteit kon worden ontplooid in een welbepaalde regio (of sub-regio !).

Moet het algemeen (nationaal) militair en economisch belang wijken voor het economisch belang van de regio of de sub-regio (die trouwens de thuisbasis van de bevoegde Ministers was) ?

Wij menen van niet.

7) Voor de twee dossiers die wij hebben kunnen onderzoeken, lijkt er ons zeker geen sprake te zijn van ongeoorloofde verrijking ingevolge het sluiten van de contracten, noch ten voordele van de Ministers, noch ten voordele van bepaalde ambtenaren.

8) Wij hebben tot slot opgemerkt dat de ministeriële kabinetten tijdens de procedure voor het sluiten van de koop vaak intervenieerden bij de militaire

à notre disposition, nous donnent à penser les conclusions suivantes :

1) Le travail de l'administration militaire (surtout le SGA) en vue de passer ces deux marchés nous paraît professionnellement très valable. La définition des besoins, le cahier des charges, l'appel d'offre et le traitement de ces offres sont globalement bien définis et accomplis.

2) On a cependant pu remarquer que certains militaires, œuvrant durant les faits au sein de l'armée et plus particulièrement du SGA, se retrouvent employés, par la suite, par des entreprises d'armement. Cette confusion d'intérêt (qui n'est pas simultanée, il est vrai, mais qui peut s'avérer réelle en terme de plan de carrière) est certainement regrettable.

3) Le traitement des dossiers de compensations industrielles par l'administration des affaires économiques n'appelle, elle non plus, aucune remarque. Dans la limite de leurs bien maigres moyens, ils accomplissent correctement leur boulot !

4) Au niveau de la prise de décision politique, tant pour les marchés « Iltis » que « Volvo », le ministre n'a malheureusement jamais suivi le choix du meilleur matériel proposé par l'armée. Cependant, les autorités politiques n'ont jamais pris non plus un matériel qui ne correspondait vraiment pas aux besoins de l'armée.

5) Au niveau du marché « Volvo », c'est le critère des compensations industrielles qui a pesé lourd dans la balance. Au vu de la qualité acceptable du véhicule et de l'ampleur de ces compensations, le choix pour « Volvo » nous paraît tout à fait logique. Notre conviction s'est renforcée quand on a appris que MAN avait mauvaise réputation quant au respect de ses engagements concernant les compensations.

6) Le choix politique pour les véhicules « Iltis » nous paraît, lui, plus discutable. En effet, « Mercedes » offrait un matériel conforme à 100 % aux besoins de l'armée ainsi que des compensations industrielles plus sérieuses.

L'offre « Iltis » a primé car ce marché permettait de développer une activité industrielle dans une région particulière (si pas dans une sous-région déterminée !).

L'intérêt commun (national), tant militaire qu'économique, doit-il s'effacer devant l'intérêt économique de la région ou sous-région (d'où sont d'ailleurs issus les ministres compétents ...) ?

Nous ne le pensons pas !

7) Pour les deux dossiers sur lesquels nous avons pu enquêter, il nous paraît certain qu'il n'y a pas eu d'enrichissement indu suite à la conclusion des contrats, que ce soit à l'avantage des ministres qu'à l'avantage de certains fonctionnaires.

8) Enfin, en examinant les procédures de passation de ces deux marchés, nous avons pu remarquer qu'il y avait souvent des interférences de la part des

autoriteiten met specifieke of meer fundamentele opmerkingen.

Die interventies van bovenaf ontmoedigen niet alleen de administratieve diensten, maar plaatsen hen bovendien in een zwakke positie ten aanzien van de leveranciers. Die leveranciers krijgen zo de mogelijkheid om met twee verschillende gesprekspartners te « spelen », wat de prijzen negatief beïnvloedt.

Opmerkingen ontvangen vanwege de VLD-fractie

Zowel inzake de afhandeling van het jeep- als het vrachtwagendossier, heeft de Onderzoekscommissie een aantal frappante vaststellingen gedaan, die onder meer vragen doen rijzen inzake de concrete en correcte toepassing van toenmalige aankoopprocedures.

Een eerste vaststelling is dat, alhoewel alle adviezen van de administratie pleitten voor de aankoop van de lichte commando- en verbindingsvoertuigen van het merk Mercedes, en het merk Iltis zelfs een onvoldoende kreeg voor de technische evaluatie, deze laatste wagen door de Ministerraad — zij het na een lange politieke lijdensweg — uiteindelijk weerhouden werd. In grote lijnen werden dezelfde vaststellingen bij de aankoop van de zware vrachtwagens gemaakt, zij het dat de politieke besluitvorming in dit dossier sneller en meer gestroomlijnd verliep.

De vraag die dan ook rees en waarop nog steeds geen duidelijk antwoord werd geformuleerd, is : waarom zijn al die evaluaties en adviezen van de administratie nog nodig, als de politiek verantwoordelijken zich bij hun eindbeslissing door andere overwegingen — vooral de omvang en de regionale verdeling van de nijverheidscompensaties — laten leiden ?

Een ander probleem dat zich stelt heeft enerzijds betrekking op de reële economische en financiële waarde van bepaalde nijverheidscompensaties (Volvo-dossier) en anderzijds op de concrete realisatie van deze compensaties (Iltis-dossier). Dit des te meer daar de nijverheidscompensaties de doorslaggevende factor bij uitstek in de uiteindelijke toewijzing van het contract uitmaken.

Een verduidelijking die zich eveneens opdringt, heeft onder meer betrekking op de interventies vanuit het zogenaamde hoger echelon — gezien uit de hoorzittingen bleek dat men niet altijd kon of wou mededelen wie juist wat beval — in de aankoopprocedure, waardoor bepaalde aanbieders hun gunningspositie konden versterken en andere hun gunningspositie zagen verzwakken.

cabinets ministériels, vis-à-vis de l'administration militaire, pour faire des remarques soit particulières, soit plus fondamentales.

Ces interventions « d'en haut » ne démotivent pas seulement l'administration, mais elles la placent en situation de faiblesse vis-à-vis des fournisseurs. Ceux-ci ont alors l'occasion de « jouer » avec deux interlocuteurs différents, ce qui a des conséquences négatives sur les prix offerts.

Observations formulées par le groupe VLD

Aussi bien en ce qui concerne le dossier des jeeps que celui des camions, la commission d'enquête a fait un certain nombre de constatations frappantes qui soulèvent notamment des questions en ce qui concerne l'application concrète et correcte des procédures d'acquisition de l'époque.

On constate tout d'abord que, bien que tous les avis émis par l'administration soient favorables à l'acquisition des véhicules légers de commandement et de liaison de marque Mercedes et que la marque Iltis ait même été qualifiée d'insuffisante lors de l'évaluation technique, les véhicules de cette dernière marque ont été retenus — fût-ce au terme d'un long et laborieux cheminement politique — par le Conseil des ministres. Dans les grandes lignes, les mêmes constatations ont été faites à propos de l'acquisition de camions lourds, excepté que, dans ce dossier, la prise de décision politique a été plus rapide et plus ciblée.

La question qui s'est dès lors posée et qui, jusqu'ici, n'a pas encore reçu de réponse claire, est la suivante : pourquoi demander toutes ces évaluations et tous ces avis à l'administration si, lorsqu'ils prennent la décision définitive, les responsables politiques se laissent guider par d'autres considérations, à savoir essentiellement l'importance et la répartition régionale des compensations industrielles ?

Un autre problème concerne, d'une part, la valeur économique et financière réelle de certaines compensations industrielles (dossier Volvo) et, d'autre part, la réalisation concrète de ces compensations (dossier Iltis), d'autant plus que les compensations économiques constituent le facteur déterminant pour l'attribution du contrat.

Il faudrait également — puisqu'il s'est avéré lors des auditions que l'on ne pouvait pas ou ne voulait pas toujours préciser quels ont été les responsables de certaines décisions — clarifier la situation en ce qui concerne notamment les interventions des « hautes sphères » au cours de la procédure d'acquisition, interventions qui ont permis à certains soumissionnaires de renforcer leur position pour l'attribution du marché et, à la suite desquelles, d'autres ont vu leur position s'affaiblir.

Een laatste bedenking inzake de aankoopdossiers, heeft betrekking op het soms eigenaardig optreden van bepaalde ambtenaren, zie onder meer het advies van de inspecteur van financiën van het Volvo-dossier, waardoor alternatieve pistes gecreëerd werden om de politieke besluitvormers toe te laten de gewenste beslissing te kunnen nemen.

De conclusie kan dan ook kort zijn : de legeraankopen waren in het begin van de tachtiger jaren in de eerste plaats een economische hefboom in het industrieel beleid van de regering.

Alle militaire en technische overwegingen tot aankoop van bepaald materieel werden volledig ondergeschikt gemaakt aan de omvang en vooral de regionale toewijzing van de daaraan gekoppelde economische compensaties. Dat dienaangaand de wet van 14 juli 1976 inzake de overheidsopdrachten meerdere malen bewust diende omzeild te worden vormde voor de regering geen enkel probleem.

Het leger heeft de laatste decennia haar aankopen niet alleen te duur betaald, maar heeft bovendien — uit militair en operationeel oogpunt — hiervoor allesbehalve het kwalitatief beste materiaal gekregen, zie onder meer IItis-jeeps, de AMX-voertuigen de Scorpion en de M-113.

Dergelijke aankopen illustreren overduidelijk — wat ook de toenmalige tijdsgeest moge geweest zijn — dat de bestaande aankoopprocedures dringend op een ingrijpende wijze moeten aangepast worden, teneinde het « Testaankoop-principe » ook bij legeraankopen daadwerkelijk ingang te laten vinden. Eenmaal de aankoopprocedure hieraan aangepast, zal de politieke imenging bij de toewijzing van het contract tot het strikte minimum kunnen worden beperkt en zal de aanzet tot corruptogeen gedrag bij de actoren in de besluitvorming automatisch eveneens sterk beknot worden.

Une dernière considération au sujet des dossiers d'acquisition concerne l'attitude parfois curieuse de certains fonctionnaires (voir notamment l'avis de l'inspecteur des Finances dans le dossier Volvo) qui a créé des pistes alternatives permettant aux décideurs politiques de prendre les décisions qu'ils souhaitaient.

La conclusion sera brève : au début des années quatre-vingt, les commandes militaires servaient avant tout de levier économique dans le cadre de la politique industrielle du gouvernement.

Toutes les considérations d'ordre militaire et technique à prendre en compte pour l'achat d'un certain type de matériel étaient subordonnées à l'ampleur et, plus encore, à la répartition régionale des compensations économiques qui y étaient liées. Le fait que la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics ait dû être sciemment contournée à plusieurs reprises à cet effet n'a jamais embarrassé le gouvernement.

Au cours de la dernière décennie, l'armée a non seulement payé le prix fort, mais en outre, sous l'angle militaire et opérationnel, elle n'a pas obtenu, tant s'en faut, le matériel de la meilleure qualité. Songeons notamment aux jeeps Iltis, aux véhicules AMX, aux Scorpion et aux M-113.

Quel qu'ait pu être l'esprit qui prévalait à l'époque, de tels achats démontrent parfaitement qu'il est urgent de modifier radicalement les procédures d'achat afin d'appliquer effectivement le principe du maître-achat dans le cadre des commandes militaires. Une fois la procédure d'achat adaptée, l'immixtion politique dans l'attribution de contrats pourra être limitée au minimum, et l'incitation à un comportement corruptogène dans le chef des acteurs du processus décisionnel pourra également être fortement réduite.

DEEL IV

STUDIES

4.1. **Inleiding**

Onderhavige wetenschappelijke studies werden in opdracht van de Onderzoekscommissie opgesteld door de heer P. Delbeke, Adjunct-Adviseur bij de Researchdiensten van de Bibliotheek van het Federale Parlement, die als expert aan de Onderzoekscommissie verbonden was.

Beide wetenschappelijke studies weerspiegelen het gedachtengoed van de auteur en niet noodzakelijkerwijze de ideeën van de leden van de Onderzoekscommissie. De studies waren de Onderzoekscommissie dienstig bij het opstellen van haar Aanbevelingen aan de regering.

(Onderzoek beëindigd op 31 december 1994)

PARTIE IV

ETUDES

4.1. **Introduction**

Les études scientifiques qui suivent ont été réalisées à la requête de la commission d'enquête par M. P. Delbeke, conseiller adjoint à la division « recherches » de la bibliothèque du Parlement fédéral, qui a été attaché à la commission d'enquête en qualité d'expert.

Ces études reflètent le point de vue de leur auteur et ne traduisent pas nécessairement l'opinion des membres de la commission d'enquête. Elles ont été utiles à la commission d'enquête pour rédiger ses recommandations au gouvernement fédéral.

(Travail terminé le 31 décembre 1994)

4.2. Parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake verwerving van defensiematerieel : een comparatieve analyse

4.2.1. *Voorafgaande opmerking*

Alvorens de resultaten van de comparatieve analyse zelf te presenteren, lijkt het ons nuttig de lezer enkele principes van de studie over rechtsvergelijking in herinnering te brengen.

— In deze studie gaat het om *micro-comparatief* onderzoek, in casu de specifieke wijze waarop in de besproken landen het parlement bij de besluitvorming inzake defensiematerieelverwerving betrokken is.

Deze micro-rechtsvergelijkende aanpak beoogt geen doel an-sich, maar is een *methode* en vervult dientengevolge een *auxiliaire rol*. Doel van de comparatieve methode is immers steeds het oplossen van de door de « rechtspraktijk » gestelde concrete problemen.

— Tevens dient ervoor gewaarschuwd te worden dat de micro-comparatieve methode, ondanks het feit dat ze zeer zeker tot bruikbare en interessante inzichten leidt, wetenschappelijk en epistemologisch geen enkele aanspraak kan maken op een zich aan ieder opdringende « orthodoxie » (1).

Met andere woorden, de resultaten van dit onderzoek kunnen *niet* « verabsoluteerd » worden en hebben enkel indicatieve, ja zelfs relatieve waarde.

— Verder willen wij de aandacht van de lezer vestigen op de rechtsculturele, « *macro-comparatieve* » verschillen tussen de vergeleken systemen.

Er is inderdaad een fundamenteel onderscheid tussen de Angelsaksische rechtstraditie (UK, USA) (2) en de Europees-continentale stelsels anderzijds.

Deze laatste groep kan men overigens opsplitsen in een « Latijnse » subgroep (Frankrijk, Spanje, Italië ...) en een « Noordse » groep (Duitsland, Scandinavië en Nederland).

Elementen uit de ene constitutionele en juridische traditie kunnen niet zomaar geënt op worden op componenten uit een totaal ander stelsel.

— Mogen wij ook aandacht vragen voor het probleem van *de vergelijkbaarheid der termen*, met name dienen het comparatum en het comparandum

(1) Een eminent specialist ter zake, D. KOKKINE-IATRIDOU, stelt in haar werk « Enkele methodologische basisaspecten van rechtsvergelijking » (Deventer, 1985, p. 3) daarom terecht dat de rechtsvergelijking zich nog in een experimentele, *preparadigmatische* fase bevindt.

[zie ook : G. LANGROD, « *Quelques réflexions méthodologiques sur la comparaison en science juridique* », Revue de droit international comparé, 1957, p. 356]

(2) *Common Law - Equity - Case Law* zijn hiervoor typische uitdrukkingen.

4.2. De la participation des Parlements au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense : analyse comparative

4.2.1. *Remarque préliminaire*

Avant de présenter les résultats proprement dits de l'analyse comparative, il nous paraît utile de rappeler au lecteur quelques principes du droit comparé.

— La présente étude est d'ordre *micro-comparatif*, dans la mesure où elle porte sur la manière spécifique dont le parlement est, dans les pays étudiés, associé à la prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense.

Cette approche micro-comparative du droit comparé n'a pas de but en soi, mais constitue une *méthode* et joue par conséquent un *rôle auxiliaire*. Le but de la méthode comparative est en effet toujours de résoudre les problèmes concrets posés par la pratique du droit.

— Il y a également lieu d'avertir le lecteur que, bien qu'elle génère indéniablement des concepts à la fois utiles et intéressants, la méthode micro-comparative ne peut prétendre constituer une « orthodoxie » axiomatique sur le plan scientifique et épistémologique (1).

En d'autres termes, cela signifie que les résultats de la présente étude *n'ont pas* valeur absolue, mais n'ont qu'une valeur indicative, voire relative.

— Nous tenons en outre à attirer l'attention du lecteur sur les différences « *macro-comparatives* » qui existent, sur le plan de la culture juridique, entre les systèmes comparés.

Il y a en effet une différence fondamentale entre la tradition juridique anglo-saxonne (Royaume-Uni, USA) (2) et les systèmes juridiques d'Europe continentale.

On peut du reste répartir ces derniers en deux sous-groupes : un sous-groupe « latin » (France, Espagne, Italie ...) et un sous-groupe « nordique » (Allemagne, Scandinavie et Pays-Bas).

On ne peut greffer ou transplanter purement et simplement des éléments d'une tradition constitutionnelle et juridique sur des composantes d'un système totalement différent.

— Que le lecteur nous permette également d'attirer son attention sur le problème de *comparabilité des termes*, ce qui signifie que le comparé et le compa-

(1) Dans son ouvrage intitulé « *Enkele methodologische basisaspecten van rechtsvergelijking* » (Deventer, 1985, p. 3), l'éminent spécialiste en la matière, D. KOKKINE-IATRIDOU, estime dès lors à juste titre que le droit comparé se trouve encore dans une phase expérimentale ou *pré-paradigmatique*.

[Voir également : G. LANGROD, « *Quelques réflexions méthodologiques sur la comparaison en science juridique* », Revue de droit international comparé, 1957, 356]

(2) « *Common law* » - « *Equity* » - « *Case law* » sont, à cet égard, des expressions typiques.

éénzelfde « gemeenschappelijke noemer » te bezitten (1).

Bij conclusies uit comparatief onderzoek dient men bijgevolg *systeemneutrale begrippen* te hanteren, moet men zich op principes en functies concentreren en mag men zich niet blindstaren op technische regels.

— De methode die in deze tekst gevolgd wordt is die van *functionele rechtsvergelijking*, waarbij men afstand neemt van zijn eigen rechtstelsel, uitgaat van problemen die zich in de praktijk stellen en kijkt hoe deze in het buitenland worden opgelost.

Het gevolgde denkschema bij het vergelijkend proces is tenslotte : kennen en begrijpen, vergelijken, verklaren en waarderen (2).

rant doivent posséder un seul et même « dénominateur commun » (1).

On ne peut donc tirer des conclusions d'une étude comparative qu'en des termes sans connotation systémique, en se concentrant sur des principes et des fonctions et sans s'accrocher à des règles techniques.

— La méthode suivie dans la présente étude est celle de la *comparaison fonctionnelle en science juridique,* consistant à se distancier de son propre système juridique, à partir de problèmes qui se posent dans la pratique et à examiner comment ils sont résolus à l'étranger.

Les fondements de la démarche intellectuelle qui sous-tend le processus comparatif sont les suivants : connaître et comprendre, comparer, expliquer et évaluer (2).

(1) Ondanks het vanzelfsprekende karakter van de stelregel « enkel wat vergelijkbaar is, mag vergeleken worden », blijkt de toepassing ervan in de praktijk vaak problematisch.

(2) Voor een uitvoerige en uitstekende inleiding waarop ook wij ons in dit geschrift geïnspireerd hebben, zie : F. GORLE, e.a., *Rechtsvergelijking*, Brussel, 1991, XVII + 474 blz.

(1) En dépit de l'évidence du principe qui veut que l'on ne puisse comparer que ce qui est comparable, la mise en pratique de ce principe s'avère fréquemment problématique.

(2) Nous renvoyons à ce propos à l'excellente introduction du problème de F. GORLE, e.a., *Rechtsvergelijking*, Bruxelles, 1991, XVII, 474 pages, dont nous nous sommes d'ailleurs inspiré pour rédiger la présente étude.

4.2.2. *Parlementaire participatie : enkele typologische en semantische beschouwingen*

4.2.2.1. Inspraak, inzagerecht, recht op informatie, medezeggenschap, medebeslissingsrecht, ...

Het politiek-linguïstische jargon heeft ontelbare begrippen gegenereerd om de deelneming van het Parlement aan de politieke besluitvorming te omschrijven. Deze termen zijn echter vaak onderling *niet* uitwisselbaar, dekken vaak niet dezelfde lading, zijn zelden accuraat en kunnen niet eenduidig geïnterpreteerd worden, ondanks hun etymologische en semantische verwantschap.

Om enige ordening in deze Toren van Babel aan te brengen suggereren wij de hierna beschreven methode te hanteren.

4.2.2.2. Om alle begripsverwarring te voorkomen duiden wij eender welke vorm van « deelneming » door een Parlement en zijn organen aan het politieke besluitvormingsproces aan als « *parlementaire PARTICIPATIE aan het besluitvormingsproces* ».

Hierbij weze opgemerkt dat wij parlementaire participatie *niet* als een immobiel of statisch gegeven beschouwen. Integendeel, deze participatie (met een uitgesproken *sui generis*-karakter) is duidelijk de resultante van een *complex* en *dynamisch* proces, organisch en *dialectisch* groeiend door continue *interactie* met derde *actoren* (Krijgsmacht, uitvoerende macht) en bepaalde (omgevings-)*factoren* (vb. constitutionele gegevenheden, parlementaire traditie, ...).

Dit betekent evenwel niet dat het hier gaat om een stabiele evolutie gekenmerkt door continue vooruitgang in de richting van een bepaald einddoel. Parlementaire participatie is *a contrario* het resultaat van een in de tijd steeds *fluctuerende* ontwikkeling waarin de geciteerde interactie nu eens de status quo bevordert, dan weer tot relatieve achteruitgang of vooruitgang leidt. Zo men naar de fysica zou wensen te verwijzen, kan de parlementaire participatie vergeleken worden met een der communicerende vaten, met stationaire, expansieve of inkrimpende stadia.

4.2.2.3. Alnaargelang de intensiteit en de omvang van de parlementaire participatie en los van *het klassieke parlementaire controle-instrumentarium* (interpellaties, begroting, schriftelijke en mondelinge vragen, enz.) kan men o.i. essentieel een onderscheid maken tussen 2 subvormen ervan, die in *elke fase* van de verwervingsbesluitvorming kunnen aangewend worden.

1) vormen van	2) vormen van
CODECISIE	CONSULTATIE
door > het Parlement < van	

4.2.2. *La participation des parlements : quelques considérations méthodologiques et sémantiques*

4.2.2.1. Participation, droit de regard, droit à l'information, participation aux délibérations, droit de codécision, ...

Le jargon politico-linguistique a généré d'innombrables notions servant à désigner la participation du parlement à la prise de décision politique. Ces termes *ne* sont souvent *pas* interchangeables, ne recouvrent pas la même notion, sont rarement précis et ne peuvent êtres interprétés de manière univoque en dépit de leur parenté étymologique et sémantique.

Soucieux de mettre un peu d'ordre dans cette Tour de Babel, nous suggérons d'appliquer la méthode décrite ci-dessous.

4.2.2.2. Afin d'éviter toute confusion entre les différentes notions, nous désignons toute forme de « participation » d'un parlement et de ses organes au processus de prise de décision politique par les termes « *PARTICIPATION des parlements au processus décisionnel* ».

A noter, à ce propos, que nous *ne* considérons *pas* la participation des parlements comme une donnée immobile ou statique. Cette participation (dont le caractère *sui generis* est manifeste) résulte clairement d'un processus *dynamique* et *complexe* se développant de façon organique et *dialectique* dans le cadre d'une *interaction* avec d'autres *acteurs* (forces armées, pouvoir exécutif) et certains *facteurs* (ambiants) (tels que les données constitutionnelles, la tradition parlementaire, ...).

Il ne s'agit cependant pas pour autant d'une évolution stable caractérisée par une progression continue vers un objectif donné. La participation des parlements résulte, *a contrario*, d'une évolution *fluctuant* sans cesse dans le temps, dans laquelle l'interaction précitée, tantôt favorise le statu quo, tantôt engendre un recul ou une progression relatifs. En termes de physique, on pourrait comparer la participation des parlements à l'un des vases communicants, présentant des stades stationnaires, d'expansion ou de rétraction.

4.2.2.3. Selon l'intensité et l'ampleur de la participation des parlements, et indépendamment *des instruments de contrôle parlementaires classiques* (interpellations, budget, questions écrites et orales, etc.), on peut, à notre sens, distinguer essentiellement deux sous-formes de participation, qui peuvent être mises en oeuvre à *n'importe quel stade* du processus décisionnel en matière d'acquisition.

1) formes de	2) formes de
CODECISION	CONSULTATION
par le > Parlement < du	

Onder *codecisie* verstaan wij het feit dat het Parlement bij het besluitvormingsproces een *actieve, medebeslissende rol* speelt. Dit impliceert dat het Parlement buiten zijn gebruikelijke bevoegdheid van controle op de uitvoerende macht treedt (« *oversight* ») en zélf mee gaat bepalen hoe het defensie-acquisitiebeleid er gaat uitzien.

Binnen de codecisieprocedures heeft men maximale en minimale vormen : gaande van een *positief of effectief vetorecht* (waarbij een voorstel van de uitvoerende macht in zijn geheel of gedeeltelijk geweigerd wordt en vervangen door een parlementair voorstel zonder of met reactiemogelijkheid voor de tegenspeler) en *negatief vetorecht* (Parlement kan enkel afwijzen maar heeft geen amenderingsrecht) over een *eigen initiatiefrecht* inzake materieelverwerving (met het daaraan verbonden recht op initiatiefonderzoek met eventueel eigen experten of auxiliaire instituten) tot een *instemmingsprocedure* over het *collectieve* pakket van alle aankopen of met deliberatiemogelijkheid over *individuele* dossiers.

Onder *consultatie* verstaan wij elke vorm van *politieke raadpleging van het parlement* door de uitvoerende macht en de krijgsmacht waardoor het parlement in deze eerder een « *passieve* » rol speelt. Dit betekent geenszins dat het Parlement zijn controletaak niet naar behoren zou kunnen uitvoeren of geen politieke invloed zou kunnen uitoefenen op de uiteindelijke keuze. Het Parlement kan immers beschikken over een juridische basis om de regering te dwingen zijn beleid en keuzes aan te passen.

De consultatie van het Parlement kan als volgt verlopen :

— volledige of gedeeltelijke toegang tot alle militaire en politieke stukken die op een aankoop of op een aankopenpakket betrekking hebben (« *inzagerecht* »);

— verplicht doorspelen van alle relevante informatie over aankopen via gestadaardiseerde verslagen opgesteld door de Minister (« *rapportageplicht* »);

— openbaar of gesloten debat met de Minister over elk aan te schaffen legersysteem met zijn militaire, financiële, socio-economische en budgettaire deelaspecten (« *inspraakrecht* »).

4.2.2.4. Noch de codecisie, noch de consultatiesystemen doen afbreuk aan enigerlei vormen van a posteriori-controle of onderzoekscompetenties van het Parlement of zijn bevoegde organen. Hier stelt zich enkel de kwestie van de afdwingbaarheid van de conclusies en/of aanbevelingen van de betrokken parlementaire organen.

Par *codécision*, nous entendons le fait que le parlement joue *un rôle actif, de participation à la décision* dans le processus décisionnel, ce qui implique qu'il aille au-delà de son pouvoir traditionnel de contrôle du pouvoir exécutif (« *oversight* ») et participe à la définition de la politique d'acquisition de matériel militaire.

Les procédures de codécision comportent des formes maximales et minimales, allant du *droit de veto positif ou effectif* (par lequel une proposition du pouvoir exécutif est rejetée, en tout ou en partie, et remplacée par une proposition émanant du parlement et assortie ou non d'une possibilité de réaction pour l'autre partie) et du *droit de veto négatif* (le parlement pouvant uniquement rejeter sans amender), à une *procédure d'approbation* de *l'ensemble* des achats ou assortie d'une possibilité de délibération sur des dossiers *déterminés*, en passant par *un droit d'initiative propre* en matière d'acquisition de matériel avec le *droit d'enquête d'initiative* qui y est lié pour la mise en oeuvre duquel le parlement fait éventuellement appel à ses propres experts ou à des institutions auxiliaires).

Par *consultation*, nous entendons toute forme de *consultation politique du parlement* par le pouvoir exécutif et les autorités militaires, le parlement n'ayant en l'espèce qu'un rôle assez « *passif* », ce qui ne signifie nullement qu'il ne puisse s'acquitter correctement de sa mission de contrôle ni exercer aucune influence politique quant au choix final. Le parlement dispose en effet d'une base juridique pour contraindre le gouvernement à adapter sa politique et ses choix.

Le parlement peut être consulté de plusieurs manières :

— accès total ou partiel à tous les documents militaires et politiques qui ont trait à un achat ou à un ensemble d'achats (« *droit de consultation* »);

— transmission obligatoire de toutes les informations utiles relatives à des achats par le biais de rapports standardisés établis par le ministre (« *obligation de faire rapport* »);

— débat public ou à huis clos avec le ministre sur chaque système de défense à acquérir, avec examen des aspects militaires, financiers, socio-économiques et budgétaires (« *droit de participation* »).

4.2.2.4. Ni la codécision ni les systèmes de consultation ne portent atteinte à quelque forme que ce soit de contrôle *a posteriori* ou aux pouvoirs d'investigation du parlement ou de ses organes compétents. Le seul problème qui se pose en l'occurence concerne la possibilité de faire appliquer les conclusions et/ou recommandations des organes parlementaires en question.

4.2.3. *Comparatief overzicht van besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in een aantal westerse landen*

4.2.3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij relatief uitvoerig het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in een aantal westerse landen. Zowel de Angelsaksische traditie (USA, Verenigd Koninkrijk) als de Europees continentale parlementaire systemen komen hierbij aan bod, waarbij Germaanse (Duitsland, Nederland), Noordse (Zweden) en Latijnse (Frankrijk) elkaar opvolgen.

Door deze anthologische aanpak verwerft de lezer een goed inzicht in de diverse systemen van besluitvorming inzake Defensiematerieelverwerving.

4.2.3.2. De Verenigde Staten

De Amerikaanse situatie is wat betreft de parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving zeer specifiek. De parlementaire traditie en de politieke gebruiken zijn er totaal anders als in West-Europa. Men dient dit bij de interpretatie van wat volgt steeds voor ogen te houden.

De beide kamers van het Amerikaanse Congress, het *House of Representatives* (Kamer) *en de Senate*, spelen de hoofdrol in de politieke besluitvorming inzake defensie-acquisitie. Vooral sinds het midden van de jaren zeventig heeft zich naast de gewone parlementaire controle een maximalistische vorm van codecisie ontwikkeld, die geïnstitutionaliseerd is in de begrotingsprocedure (1).

Het is inderdaad zo dat de macht en de invloed van Capitol Hill hoofdzakelijk is afgeleid van de constitutioneel vastgelegde « *Power of the Purse* » (2) die exclusief aan het Congres is toegewezen.

Vooral de hervorming van de begrotingsprocedure in 1974 door de « *Congressional Budget en Impoundment Control Act* » heeft de macht van het Congres danig versterkt (3). Het betekende immers dat het federale Parlement *driemaal* zijn instemming moet betuigen met geheel de begroting voor defensie én met de onderdelen ervan. Dit gebeurt in chronologische volgorde in het *Budget Committee*, in de Defensie-commissies van beide kamers (*Armed Forces*

(1) H. BLACK, *The Military and today's Congress*, Parameters, december 1987, blz. 37-48, *passim*.

(2) Het adagium « *Power of the Purse* » (letterlijk : « het gezag over de portemonnee ») is afgeleid uit artikel 1, sectie 9 van de Grondwet van de Verenigde Staten :

« ... *No money shall be drawn from the treasury, let it in consequence of appropriations made by law* ... ». Dit wil zeggen dat de federale overheden geen uitgaven kunnen doen zonder instemming van het Congres. (zie het betrokken hoofdstuk in *Congressional Quarterly's « Guide to Congress »* van 1993).

(3) *Ibidem*.

4.2.3. *Aperçu comparatif du processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense dans certains pays occidentaux*

4.2.3.1. Introduction

Dans ce chapitre, nous abordons de façon exhaustive le processus de décision d'acquisition de matériel de défense dans un certain nombre de pays occidentaux. Tant la tradition anglo-saxonne (USA, Royaume-Uni) que les systèmes parlementaires européens continentaux sont passés en revue, à savoir, se succédant dans l'ordre : systèmes germaniques (Allemagne, Pays-Bas), nordiques (Suède) et latins (France).

Cette approche anthologique offre au lecteur un bon aperçu des divers processus de prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense.

4.2.3.2. Etats-Unis

Il convient avant tout de souligner la très grande spécificité de la situation américaine en ce qui concerne la participation du parlement au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel militaire. La tradition parlementaire et les usages politiques y sont totalement différents de ceux qui prévalent en Europe occidentale. Il convient de garder cette différence à l'esprit à la lecture de ce qui suit.

Les deux chambres du congrès américain, la Chambre des représentants et le Sénat, jouent un rôle clé dans la prise de décision politique en matière d'acquisition de matériel militaire. C'est surtout depuis le milieu des années septante que s'est développée, venant se greffer sur le contrôle parlementaire normal, une forme maximaliste de codécision, qui a été institutionnalisée dans la procédure budgétaire (1).

Le Capitole tire en effet son pouvoir et son influence de la compétence budgétaire (« *Power of the Purse* ») (2) que la Constitution réserve en exclusivité au Congrès.

La réforme de la procédure budgétaire de 1974 par le « *Congressional Budget en Impoundment Control Act* » a encore renforcé considérablement le pouvoir du Congrès (3). En effet, le parlement fédéral doit désormais marquer par *trois fois* son accord sur l'ensemble du budget de la Défense ainsi que sur ses différents éléments, ce qui a lieu, dans l'ordre chronologique, au sein de la commission du Budget, des commissions de la Défense des deux assemblées (*Ar-*

(1) H. BLACK, *The Military and today's Congress*, Parameters, décembre 1987, pp. 37-48, *passim*.

(2) L'adage « *Power of the Purse* » (littéralement : l'autorité du porte-monnaie) est tiré de l'article 1er, section 9, de la Constitution des Etats-Unis :

« ... *No money shall be drawn from the treasury, let it in consequence of appropriations made by law* ... ». Cela signifie que les autorités fédérales ne peuvent effectuer de dépenses sans l'autorisation du Congrès (voir le chapitre concerné dans le *Congressional Quarterly's « Guide to Congress »* 1993).

(3) *Ibidem*.

Committee) en tenslotte in de *Appropriation Committees* van beide huizen voor wat de definitieve toewijzing van de kredieten betreft (1).

Dat de concrete invloed van de volksvertegenwoordigers en senatoren reëel is moge blijken uit volgende affirmatie :

« ... Congress occasionally has used its power over the defense-budget to mandate decisions on individual weapon systems and military programs. In some cases, Congress has denied or reduced funds for specific programs. At other times, Congress has appropriated funds for weapons the President did not request or even actively opposed ... » (2).

Voorbeelden van dit soort conflicten tussen wetgevers en de uitvoerende macht zijn legio. Tijdens de bespreking van de defensie-begroting 1993 drukte een lobbygroep van Oostkustvolksvertegenwoordigers de miljarden kostende constructie van een bijkomend prototype van de nieuwe, super-high-tech, nucleaire aanvalsduikboot « *Seawolf* » door, tégen de wil van het Ministerie van Defensie en de President in (3).

Over andere programma's was de Minister van Defensie eveneens gedwongen het Congres tegemoet te komen, onder meer inzake de B2-, de SDI- en de Osprey-dossiers (4).

Uit het voorgaande blijkt zonneklaar dat het Amerikaanse Congres reële invloed uitoefent op de inhoudelijke aspecten van het beleid inzake defensiematerieelverwerving, sterker nog, dat het in het codecisie-proces, ten aanzien van President en Minister, eigenlijk de bovenhand haalt. De Administratie is vaak verplicht met het Congres bepaalde « *trade-offs* » aan te gaan, een laborieus spel van « *give and take* » (5).

Toch zijn er ook duidelijke schaduwkanten aan deze enorme macht en één ervan hangt nauw samen met een typische praktijk die men sedert de

(1) *Congressional Quarterly « US Almanac 1992 », passim*.

(2) *Idem ut sub* nota 2, blz. 176-177.

(3) « *Seawolf* » is de roepnaam voor de SSN-21 nucleaire aanvalsduikboot die door de Marine reeds vanaf 1982 als vervanger voor de nu in vaart zijnde Los Angeles-klasse werd voorgesteld die normaal vanaf 1997 zou worden vervangen. De Seawolf is stiller, sneller en tweemaal zo zwaar bewapend als zijn voorganger. Het prijskaartje per stuk : 2 miljard dollar !! De Bush-administratie wilde maar één boot bouwen maar dat was zonder de Volksvertegenwoordigers van de Oostkust (enorme oorlogsscheepswerven) gerekend. Het overleven van de Groton-Scheepswerf van *Electric Boat Division van General Dynamics* hing voor bijna 100 % van een groter order af. De lobbying resulteerde in het bestellen door de *Navy* van een bijkomende boot, al had de Marine de *Seawolf* al laten vallen en gekozen voor een goedkopere versie, de Centurion.

(4) Zie : Almanac, 102nd Congress 2nd session 1992, vol. XLVII, CQI, 1993, « *Pentagon gets most of its Wish list* » en andere, blz. 483-519.

(5) H.A. VAN WIJNEN, *De Kardinalen van Washington*, NRC-Handelsblad, 9 oktober 1993, blz. 3 (Zaterdags bijvoegsel).

med Forces Committee) et, enfin, au sein des *Appropriation Committees* des deux assemblées en ce qui concerne l'affectation définitive des crédits (1).

La citation ci-après attestera la réalité de l'influence concrète des députés et des sénateurs :

« ... Congress occasionally has used its power over the defence-budget to mandate decisions on individual weapons systems and military programs. In some cases, Congress has denied or reduced funds for specific programs. At other times, Congress has appropriated funds for weapons the president did not request or even actively opposed ... » (2).

Les exemples de ce genre de conflit entre le législateur et le pouvoir exécutif sont légion. Au cours de la discussion du budget de la Défense de 1993, un groupe de pression de députés de la côte est arrivé à faire adopter, contre la volonté du ministère de la Défense et du président, la construction d'un prototype du « *Seawolf* », un nouveau sous-marin atomique d'attaque supersophistiqué, pour un montant de plusieurs milliards (3).

Pour d'autres programmes, le ministre de la Défense a été contraint de se plier aux volontés du Congrès, notamment dans les dossiers B2, IDS et Osprey (4).

Il ressort clairement de ce qui précède que le Congrès américain exerce une influence réelle sur la politique d'acquisition de matériel de défense et qu'il a en fait, par rapport au président et au ministre, la haute main sur le processus de codécision. L'administration est souvent contrainte de consentir à certains compromis avec le Congrès, ce qui donne lieu à un jeu laborieux de concessions réciproques (5).

Cette puissance considérable a toutefois ses mauvais côtés et l'un de ceux-ci est étroitement lié à une pratique typique désignée depuis le XIXe siècle par

(1) *Congressional Quarterly « US Almanac 1992 », passim*.

(2) *Idem ut sub* nota 2, pp. 176-177.

(3) « *Seawolf* » est le nom de code du sous-marin nucléaire d'attaque SSN-21, qui a été acquis par la marine dès 1982 pour remplacer la classe Los Angeles, actuellement en service et qui serait normalement remplacée à partir de 1997. Le *Seawolf* est plus silencieux, plus rapide et deux fois mieux armé que son précédesseur. Il coûte 2 milliards de dollars la pièce. L'administration Bush ne voulait construire qu'un seul navire, mais c'était compter sans les députés de la région des grands chantiers navals de la côte est. La survie du chantier naval Groton de l'*Electric Boat Division de General Dynamics* dépendait presque à 100 % d'une commande plus importante. A la suite de pressions, la Navy commanda *un navire* supplémentaire, alors que la marine avait déjà renoncé au *Seawolf* et opté pour une version moins onéreuse, le Centurion.

(4) Voir : Almanac, 102nd Congress 2nd session 1992, vol. XLVII, CQI, 1993, « *Pentagon gets most of its Wish list* » et autres, pp. 483-519.

(5) H.A. VAN WIJNEN, *De Kardinalen van Washington, NRC-Handelsblad*, 9 octobre 1993, p. 3 (Supplément du samedi).

XIX^e eeuw in het Amerikaanse politicologische jargon « *pork-barrel-politics* » heeft genoemd (1).

Het gaat hier om een specifieke toepassing van wat wijlen Tip O'Neill ooit als « *all politics are local* » en wat pundits heden als « *parochialism* » omschrijven. De decisieve invloed van de parlementsleden in de toewijzing van projecten (én contracten !) heeft er in het verleden vaak toe geleid dat men zeer duidelijk zijn eigen kiesdistrict poogde te bevoordelen. Aldus kwamen compromissen tot stand waarin elk commissielid wel wat voor zijn streek kon bekomen zonder dat de vraag gesteld werd naar de reële behoefte of het directe operationele nut van een investering. Dit was duidelijk het geval met het recente Seawolf-dossier (2).

De voormalige Senator Fred Harris voor Oklahoma haalde in zijn recente boek « *Deadlock or Decision* » een brutaal voorbeeld aan van deze *pork-barrel* gewoontes : zo is Northrop er in geslaagd financiering te doen goedkeuren voor de produktie van een prototype voor een nieuw gevechtsvliegtuig waarvan de onderdelen ... in *alle* Staten van de VS geproduceerd worden.

Vanzelfsprekend geldt deze politiek-sociologische opmerking eigenlijk enkel voor de Verenigde Staten, waar parlementaire codecisie én een autarkische en zeer verspreide defensie-industrie tegelijkertijd aanwezig zijn.

Deze vaststellingen zijn bezwaarlijk te generaliseren.

Hoe verloopt de procedure inzake legeraankopen nu in de Verenigde Staten ?

De voorbereidende faze inzake elke component van « *defense-procurement* » wordt binnen het Pentagon georganiseerd. Het Ministerie voor Defensie beschikt qua behoeftenbepaling inzake wapensystemen over verschillende eigen expertdiensten (bijvoorbeeld DARPA) en over de rapporten van de verschillende studiebureaus verbonden aan de krijgsmachtdelen (3).

Deze gehele intern-administratieve procedure verliep tot voor kort bijzonder stroef en was een model van alles wat in een bureaucratische organisatie verkeerd kon lopen. Begin de jaren 1990 werden echter in dit proces nieuwe management-technieken ingevoerd tezamen met een gestroomlijnde coördinatie onder leiding van de nummer 3 van het Pentagon, de

(1) « *Pork-barrel-politics* » is een begrip uit de jaren voor de Secessieoorlog toen de wetgevers hun populariteit kochten ten koste van de schatkist en vergeleken werden met de slaven die werden losgelaten op de vleespotten (*pork-barrels*).

(2) R. MUNSON, *The cardinals of Capitol Hill. The men and women who control government spending*, Grove Press, 1993, *passim*.

(3) Alle krijgsmachtdelen beschikken over hun eigen, gespecialiseerde testlaboratoria voor nieuwe wapensystemen; naast *Navy*, *Air Force* en *Army* beschikken SAC en SOC over hun eigen « fabrieken ».

l'expression « *pork-barrel-politics* » dans le jargon politologique américain (1).

Il s'agit en l'occurence d'une application spécifique de ce que feu Tip O'Neill résumait à l'époque par la formule « *all politics are local* » et de ce que certains caciques de la politique qualifient aujourd'hui de « *parochialism* ». L'influence décisive des parlementaires dans l'attribution de projets (et de contrats !) a, par le passé, fréquemment eu pour conséquence que d'aucuns ont essayé très clairement de favoriser leur propre district électoral. On a ainsi abouti à des compromis en vertu desquels chaque membre de la commission pouvait effectivement obtenir quelque chose pour sa région sans que l'on s'interroge sur la nécessité réelle ou l'utilité opérationnelle directe de l'investissement. Ce fut manifestement le cas pour le récent dossier « *Seawolf* » (2).

Dans son récent ouvrage « *Deadlock or Decision* », l'ancien sénateur Fred Harris donne un exemple flagrant de ce « *pork-barreling* ». Cette pratique a permis à Northrop de faire accepter le financement de la production d'un prototype d'avion de chasse dont les pièces sont fabriquées dans *tous* les Etats des Etats-Unis.

Il va de soi que cette observation politico-sociologique ne vaut en fait que pour les Etats-Unis, où un processus de codécision parlementaire se combine à l'existence d'une industrie militaire autarcique et très dispersée sur le plan géographique.

On peut difficilement généraliser ces constatations.

Comment se déroule actuellement la procédure des achats militaires aux Etats-Unis ?

La phase préparatoire de chaque composante de « *defence-procurement* » (achat d'équipement militaire) est organisée au sein du Pentagone. Pour ce qui concerne la détermination des besoins en matière de systèmes d'armes, le ministère de la Défense dispose de ses propres services d'experts (par exemple DARPA) et des rapports des différents bureaux d'études liés aux différentes armes des forces armées (3).

Jusqu'il y a peu, le déroulement de cette procédure entièrement interne à l'administration était particulièrement laborieux et était le parangon de tous les dysfonctionnements possibles au sein d'une organisation bureaucratique. Au début des années 1990, cette procédure a été revue à la lumière des nouvelles techniques de management et s'est enrichie d'une

(1) La « *pork-barrel-politics* » est une notion datant d'avant la guerre de sécession, lorsque les hommes politiques achetaient leur popularité à coups de deniers publics et étaient comparés aux esclaves qu'on lâchait sur les pots de viande (« *pork-barrels* »).

(2) R. MUNSON, *The cardinals of Capitol Hill. The men and women who control government spending*, Grove Press, 1993, *passim*.

(3) Chaque force armée dispose de ses propres laboratoires spécialisés pour tester les nouveaux systèmes d'armes, outre la force navale, la force aérienne et la force terrestre, les SAC et le SOC disposent de leurs propres « usines ».

Under-secretary for Acquisition, vanwege zijn enorme macht ook de « *Acquisition Czar* » genoemd. Deze laatste moet er voor zorgen dat de verspilling die door duplicatie en de rivaliteit onder de krijgsmachtdelen (1) gegenereerd werd, in de kiem wordt gesmoord.

Deze evolutie werd op 30 oktober 1994 geconsacreerd toen het Congres de nieuwe « *Act to revise, streamline, and reform the acquisition laws of the Federal Government* » definitief goedkeurde (2).

Elk jaar stelt de Minister van Defensie aan de President en het Congres zijn « *Annual Report to the President and to Congress* » voor waarin hij een overzicht geeft van zijn defensiebeleid, waarin de basisgegevens voorkomen inzake personeelssterkte, verwachte begrotingsmiddelen en voorgestelde besteding, de beleidsvoornemens van de krijgsmachtdelen, gevolgd door massa's statistieken. Van de Minister wordt immers verwacht dat hij eerst zijn geplande beleid toelicht alvorens om financiële middelen te verzoeken voor de uitwerking ervan.

De procedure neemt een aanvang 18 maanden voor de start van het eigenlijke begrotingsjaar (3).

Op dat ogenblik stelt de OSD (4) zijn zogenaamde *Budget Guidance* voor. Deze wordt door de DOD (5) opgesteld in nauwe samenwerking met de presidentiële diensten en met de JCS (6). Het document omvat een evaluatie van de geostrategische toestand en de mogelijke bedreigingen die daarvan voor de veiligheid van de Verenigde Staten uitgaan; een verklaring inzake de militaire strategie en het defensiebeleid; een gedetailleerde opsomming van de militaire behoeften en een overzicht van de beschikbare middelen (7).

Op basis van deze « *budget guidance* » mogen de verschillende krijgsmachtdelen hun « *Budget Requests* » bij de OSD indienen in de vorm van « *Program Objectives Memoranda* ». Zij hebben daartoe zes maanden de tijd. Op het niveau van de OSD én van OMB (8) worden deze requests geëvalueerd en gecoördineerd.

Daarna wordt het geheel aan de President overgezonden die de zaak nog eens laat natrekken om ze vervolgens in zijn ontwerpbegroting op te nemen. Daarna doet de President de gehele begroting aan het Congres geworden.

coordination efficace assurée par le numéro 3 du Pentagone, le « *Under-secretary for Acquisition* », qui, en raison du pouvoir considérable qu'il détient, est également appelé « *Acquisition Czar* ». Ce dernier doit veiller à étouffer dans l'oeuf toute forme de gaspillage résultant des doubles-emplois et de la rivalité entre les différentes composantes des forces armées (1).

Cette évolution a été consacrée le 30 octobre 1994, lors de l'adoption par le Congrès de l'*Act to revise, streamline and reform the acquisition laws of the Federal Government* (2).

Chaque année, le ministre de la Défense nationale présente au président et au Congrès son « *Annual Report to the President and to Congress* », qui donne un aperçu de sa politique de défense et qui contient les données de base relatives à l'effectif, aux moyens budgétaires et aux dépenses prévues, aux options politiques concernant les différentes composantes des forces armées ainsi que des masses de statistiques. Le ministre est en effet censé exposer sa politique avant de solliciter les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

La procédure est entamée 18 mois avant le début de l'année budgétaire (3).

A ce stade, l'OSD (4) présente son « *Budget Guidance* ». Celui-ci est élaboré par le DOD (5) en étroite collaboration avec les services présidentiels et le JCS (6). Le document contient une évaluation de la situation géostratégique et des menaces que celle-ci peut représenter pour la sécurité des Etats-Unis, une déclaration relative à la stratégie militaire et à la politique de défense, une énumération détaillée des besoins militaires et un aperçu des moyens disponibles (7).

Sur base de ce « *budget guidance* », les différentes composantes des forces armées peuvent introduire leurs « *Budget Requests* » auprès de l'OSD, sous forme de « *Program Objectives Memoranda* ». Elles disposent pour ce faire de six mois. Ces « *requests* » sont évaluées et coordonnées par l'OSD et l'OMB (8).

L'ensemble est ensuite transmis au président, qui le fait encore examiner avant de l'incorporer à son projet de budget. Le président soumet ensuite l'ensemble du budget au Congrès.

(1) De beruchte « *inter-service rivalry* » die de geschiedenis van het naoorlogse Amerikaanse leger doorkruist.
(2) 103rd Congress, Senate, October 3, 1994, Doc. S 2207.
(3) *Fiscal Year*, afgekort, als FY gevolgd door het jaar.
(4) OSD : *Office of the Secretary of Defence* (Kabinet van de Minister van Defensie).
(5) DOD : *Department of Defense* (Ministerie van Defensie).
(6) JCS : *Joint Chiefs of Staff* (Generale Staf).
(7) *Congressional Quarterly's « Guide to the Presidency »*, Washington 1989, blz. 560 et seq.
(8) OMB : *Office of Management and Budget.*

(1) La fameuse « *inter-service rivalry* » qui a marqué l'histoire de l'armée américaine après la guerre.
(2) 103rd Congress, Senate, October 3, 1994, Doc. S 2207.
(3) *Fiscal Year*, en abrégé FY suivi de l'année.
(4) OSC : *Office of the Secretary of Defence.*
(5) DOD : *Department of Defence* (ministère de la Défense).
(6) JCS : *Joint Chiefs of Staff* (Etat-major général).
(7) *Congressional Quarterly's « Guide to the Presidency »*, Washington, 1989, p. 560 et seq.
(8) OMB : *Office of management and Budget.*

De eerste stap binnen het Huis van Afgevaardigden vormt het nemen van de horde van het *Budget Committee*. Deze commissies stemmen een « *first concurrent budget resolution* » die een maximum vastlegt voor elke departementele sub-begroting. Het gaat om zogenaamde « *target figures* » (1).

Na deze begrotingsfase komt de zogenaamde « *AUTHORISATION* » (2). Deze fase speelt zich in eerste instantie af in het « *Armed Forces Committee* » van het Huis van afgevaardigden.

Deze Defensie-commissie bepaalt welke programma's aangehouden worden, geamendeerd of uit de voorstellen verwijderd worden en voegt er nieuwe aan toe als dat nodig blijkt. Deze commissie bepaalt de omvang en de « *funding levels* » van alle programma's. Het verslag wordt aan de « *Defense authorisation Bill* » (3) gehecht.

Dit ontwerp komt vervolgens in de derde faze van de House-procedure terecht, het *APPROPRIATION-process* (4).

De *authorisation-bill* wordt derhalve gescreend door het *Appropriations Committee* (5), dat uiteindelijk voor elk programma de juiste kredieten moet toewijzen. Zonder deze appropriation of krediettoewijzing kan de uitvoerende macht geen enkele rechtsgeldige uitgave doen.

De discussie wordt niet in de plenaire vergadering van het *appropriations committee* gevoerd maar in het zeer machtige « *subcommittee on defence* » (6) voor al wat produktie en aankoop van wapensystemen betreft.

Aan het einde van zijn werkzaamheden levert de commissie een « *DOD Appropriation Bill* » af.

De ontwerpen van alle commissies worden uiteindelijk naar de plenaire vergadering (7) van het *House of Representatives* overgezonden ter stemming.

Identiek dezelfde procedure van budgetting, authorisation en appropriation vindt plaats in de parallelle commissies van de Senaat, evenals op de *Senate Floor* (8).

La première étape à la Chambre des représentants constitue le franchissement de l'obstacle du « *Budget Committee* ». Ces commissions votent une « *first concurrent budget resolution* », qui fixe un maximum pour chacun des sous-budgets départementaux. Il s'agit de « *target figures* » (1).

A cette phase budgétaire, succède l'« *AUTHORISATION* » (2). Cette phase se déroule au sein du « *Armed Forces Committee* » de la Chambre des représentants.

Cette commission de la Défense fixe les programmes qui doivent être retenus, amendés ou rayés des propositions et y en ajoute d'autres si nécessaire. C'est elle qui détermine l'ampleur et les « *funding levels* » de tous les programmes. Le rapport est joint au « *Defence authorisation Bill* » (3).

Ce projet entre ensuite dans la troisième phase de la procédure à la Chambre, « l'*APPROPRIATION-process* » (4).

L'« *authorisation-bill* » est dès lors analysé par « l'*Appropriations Committee* » (5), qui attribue en fin de compte les crédits adéquats à chaque programme. Faute d'*appropriation* ou attribution de crédits, le pouvoir exécutif ne peut engager légalement aucune dépense.

La discussion n'a pas lieu en séance plénière de « l'*Appropriations Committee* » mais au sein du très puissant « *subcommittee on defence* » (6) pour ce qui touche à la production ou à l'acquisition de systèmes d'armement.

A la fin de ses travaux, la commission délivre un « *DOD Appropriation Bill* ».

Les projets de l'ensemble des commissions sont finalement mis aux voix en séance plénière (7) de la « *House of Representatives* ».

Une procédure identique de « *budgetting* », « *authorisation* » et « *appropriation* » a lieu au sein des commissions correspondantes du Sénat, ainsi qu'au *Senate Floor* (8).

(1) PHILIP WILLIAMS, United States of America, in : *Defence Policy making, a comparative analysis* (ed : GM Gillon), Leicester, 1988, blz. 69 et seq.

(2) *Authorisation* = « ... *A legislative action that establishes or continues a substantive program, specifies its general purpose and the means of achieving it, and indicates the approximate amount of money needed to implement the program* ... ».

zie : J.C. PLANO; *The American political dictionary*, Saunders College, 1989, blz. 113.

(3) Een dergelijke bill (wetsontwerp) is noodzakelijk voorafgaand aan elke vorm van definitieve krediettoewijzing.

(4) *Appropriation* = « ... *A legislative grant of money for a specific purpose* ... », ref. *ut sub* 2, blz. 112.

(5) *ibidem*.

(6) Dit subcommittee is eigenlijk de spil waarrond budgettair gesproken alles draait; de administratie moet deze Parlementsleden zien te overtuigen wil ze met succes een aankoop initiëren.

(7) Nota *ut sub* 2.

(8) *Ibidem*.

(1) PHILIP WILLIAMS, United States of America, in : *Defence Policy making, a comparative analysis* (ed : GM Gillon), Leicester, 1988, p. 69 et seq.

(2) *Authorisation* = « ... *A legislative action that establishes or continues a substantive program, specifies its general purpose and the means of achieving it, and indicates the approximate amount of money needed to implement the program* ... ».

voir : J.C. PLANO; *The American political dictionary*, Saunders College, 1989, p. 113.

(3) L'adoption préalable d'un tel « *bill* » (projet de loi) est nécessaire à toute forme d'affectation définitive de crédits.

(4) *Appropriation* = « ... *A legislative grant of money for a specific purpose* ... », ref. *ut sub* 2, p. 112.

(5) *ibidem*.

(6) Cette sous-commission est en fait le centre autour duquel gravite toute la procédure budgétaire; l'administration doit commencer par convaincre les parlementaires en question si elle veut lancer un achat avec succès.

(7) Nota *ut sub* 2.

(8) *Ibidem*.

Zelden zijn beide Kamers het met elkaar eens over alle programma's en over alle financiële, fiscale en budgettaire aspecten.

Daarom is na de afwikkeling van de beschreven procedure in Kamer en Senaat een « *CONFERENCE* »-fase voorzien.

Concreet vergadert een *Conference-Committee*, een soort concertatiecommissie tussen *House* en *Senate*, dat probeert de meningsverschillen tussen beide kamers te overbruggen. Eens deze klus geklaard, stemmen Kamer en Senaat in plenaire vergadering over het compromis-voorstel dat tenslotte de *Budget Act* wordt nadat het door de President is ondertekend (1).

Aan deze procedure dienen tenslotte nog wat politicologische considerations vastgeknoopt te worden.

De parlementaire controle en participatie is in de Verenigde Staten duidelijk erg diepgeworteld en vergaand in zijn omvang. Voor wat defensieaangelegenheden betreft zijn er zo maar eventjes 14 commissies en 28 subcommissies bevoegd !!

De Administratie staat derhalve feitelijk onder dagelijks toezicht van beide Kamers (2). Deze uitgebreide controle heeft ook weer de gebruikelijke nadelen : duplicering, gebrekkinge coördinatie, intercommissie rivaliteit, efficiëntie-verlies ...

Dit wordt echter naar de controle toe goedgemaakt door een heel gamma van zwaar met experten bestafte « hulporganen » die de parlementsleden ter beschikking staan :

De *Congressional Research Service* (CRS), *The Library of Congres, Congressional Budget Office* (CBO), *Office of Technology Assessment* (OTA), *General Accounting Office* (3), ...

Verder dient er op gewezen dat de Minister in het Congres per huis steeds 2 hordes moet nemen, namelijk die van de *authorisation* en van de *appropriation*. Dit houdt in dat de Administratie bijzonder sterk in haar schoenen moet staan en haar zaak serieus moet verdedigen.

Tenslotte moet opgemerkt worden dat het Amerikaanse participatie-systeem erg specifiek is en dat het toezicht op het aankopen van legermaterieel volledig in de begrotingsprocedure geïncorporeerd is. Binnen deze procedure ligt het zwaartepunt eigenlijk NIET bij de Defensiecommissie (*Armed Forces Committee*) maar bij het *Appropriations Committee*, die niet voor niets « de Kardinalen van Washington » genoemd worden.

(1) *Congress A to Z*, CQ's Ready Reference Encyclopaedia, Washington, s.d., blz. 21-25.

(2) Zie : BLACK, ... o.c.

(3) De GAO is een uiterst belangrijke instelling omdat zij voor rekening van de wetgevende macht de uitgaven die de uitvoerende macht effectief verricht controleert en rapporteert. Kredietoverschrijdingen enz. worden onmiddellijk ter kennis gebracht van het Congres.

Les deux Chambres s'accordent rarement sur l'ensemble des programmes et des aspects financiers, fiscaux et budgétaires.

Aussi, la procédure décrite ci-dessus à la Chambre et au Sénat est-elle suivie d'une phase de « *CONFERENCE* ».

Concrètement, cela signifie qu'un *Conference-Committee*, commission de concertation entre la Chambre et le Sénat, se réunit et tente de concilier les opinions divergentes des deux Chambres. A l'issue de cette procédure, la Chambre et le Sénat votent en séance plénière sur une proposition de compromis, qui, revêtue de la signature du président, deviendra le *Budget Act* (1).

Enfin, quelques considérations politologiques s'imposent en marge de cette procédure.

Le contrôle et la participation parlementaires sont de toute évidence très étendus et profondément ancrés aux Etats-Unis. Pas moins de 14 commissions et 28 sous-commissions sont compétentes en matière de défense.

L'administration est donc soumise de facto au contrôle journalier des deux Chambres (2). Ce contrôle étendu n'échappe pas aux habituels inconvénients : double emploi, manque de coordination, rivalité entre les commissions, perte d'efficacité, ...

Ces inconvénients sont toutefois compensés par l'existence de toute une gamme d'organes auxiliaires composés d'experts, qui sont à la disposition des parlementaires :

« Le *Congressional Research Service* (CRS), *The Library of Congress Congressional Budget Office* (CBO), *Office of Technology Assessment* (OTA), *General Accounting Office* (3), ...

Il convient en outre de souligner que le ministre doit toujours franchir deux obstacles dans chaque assemblée du congrès, à savoir celui de l'« *authorisation* » et celui de l'« *appropriation* ». Cela implique que l'administration doit être particulièrement sûre de son fait et doit défendre sérieusement sa cause.

Enfin, il convient de souligner que le système américain de participation est extrêmement spécifique et que le contrôle des achats de matériel militaire est entièrement intégré dans la procédure budgétaire. Dans le cadre de cette procédure, le centre de gravité n'est pas la commission de la Défense (*Armed Forces Committee*), mais l'*Appropriations Committee*, dont les membres sont qualifiés non sans raison de « cardinaux de Washington ».

(1) *Congress A to Z*, CQ's Ready Reference Encyclopaedia, Washington, s.d., pp. 21-25.

(2) Voir : BLACK, ... o.c.

(3) Le GAO est un organisme très important étant donné qu'il exerce un contrôle et fait rapport, pour le compte du pouvoir législatif, sur les dépenses réellement effectuées par le pouvoir exécutif. Les dépassements de crédits, etc., sont immédiatement signalés au Congrès.

4.2.3.3. Verenigd Koninkrijk

De parlementaire traditie van het Verenigd Koninkrijk wordt gekarakteriseerd door zijn specifieke, rechtsculturele achtergrond (1).

Het echte parlementaire werk wordt in de *House of Commons* volbracht in de Commissies, de « *Parliamentary committees* », waarvan 5 soorten kunnen worden onderscheiden (2).

Een bepaalde soort wordt gevormd door de zogenaamde « *Select Committees* », veertien in getal, die elk het algemene beleid inzake één departement volgen. Dit betekent in concreto de controle over de beleidslijnen van de Minister, over de bestuurshandelingen én over de uitgaven van zijn departement (3).

Specifiek is evenwel dat deze soort commissies ook getuigen onder ede mogen horen (4).

Elk *Select Committee* telt maximaal 15 leden, die door het Huis worden aangewezen (5). De belangrijkste activiteit van deze commissies wordt gevormd door de publicatie van Verslagen over specifieke kwesties. Aan deze verslagen gaat meestal een informatieronde vooraf, georganiseerd door de *Library of the Commons*, die experten en documentatie ter beschikking stelt (6).

De defensie-politiek, en voornamelijk het beleid inzake militaire aankopen, wordt in het *House of Commons* gevolgd door het « *Select Committee on Defence* ».

De leidraad voor de besprekingen worden elk jaar gevormd door een lijvig document dat de *Secretary of State for Defence* namens de Koningin aan het *House of Commons* overzendt , de zogenaamde « *Statement on the Defence Estimates* » (7).

Dit document gaat ten overvloede in op de militaire situatie, de daaruit voortvloeiende behoeften en het personeels- en materieelbeleid (8).

Op basis van de *Estimates* wordt de discussie in het *Select Committee for Defence* geordend.

(1) *Common Law & Equity* vormen de basiselementen van het Britse rechtssysteem.

(2) *Committees of the Whole, Select Committees, Standing Committees, Special Standing Committees en Joint Committees.*

Voor een uitvoerige analyse van het *Committee*-stelsel in het Britse Lagerhuis : zie : C.J.BOULTON (ed.), *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1989, blz. 611-674.

(3) O. MCDONALD, *Parliament at work*, London, 1991, blz. 218-229 (« *Parliamentary Watchdogs : the Select Committees* »).

(4) *Halsbury's Laws of England*, vol. 34, *Parliament : Select Committees*, London, 1980, blz. 473-477.

(5) HMSO, *Aspects of Britain : Parliament*, London, 1991, blz. 68-77.

(6) Deze documenten kunnen geraadpleegd worden in de Researchafdeling van de Bibliotheek van het Federale Parlement.

(7) Voorbeeld : « *Defending our Future : Statement on the Defence Estimates* 1994 », House of Commons, Command Paper 2270/1994.

(8) S. COWPER-COLES, *From defence to security : British policy in transition*, Survival, Spring, 1994, 36/1, blz. 142-161.

4.2.3.3. Royaume-Uni

La tradition parlementaire du Royaume-Uni se caractérise par son particularisme au niveau de la culture juridique (1).

Le véritable travail parlementaire s'effectue à la Chambre des Communes, au sein des « *Parliamentary committees* », que l'on peut répartir en cinq catégories (2).

L'une d'entre elles est constituée par les « *Select Committees* », qui sont quatorze au total et qui suivent la politique générale d'un département. Cela signifie concrètement que ces commissions exercent un contrôle sur les options politiques d'un ministre, les actes administratifs et surtout les dépenses de ce département (3).

La particularité de ces commissions est toutefois qu'elles peuvent également entendre des témoins sous serment (4).

Chaque *Select Committee* compte au maximum 15 membres, désignés par la Chambre (5). L'activité essentielle de ces commissions consiste en la publication de rapports sur des questions spécifiques. Ces rapports sont en général précédés d'une phase informative, organisée par la *Library of the Commons*, qui met des experts et de la documentation à leur disposition (6).

La politique de défense et essentiellement la politique des achats militaires, est suivie au sein de la *House of Commons* par le « *Select Committee on Defence* ».

Le volumineux document que le *Secretary of State for Defence* transmet au nom de la Reine à la Chambre des Communes, à savoir le « *Statement on the Defence Estimates* » (7), sert chaque année de fil conducteur aux discussions.

Ce document détaille la situation militaire et les besoins en personnel et en matériel qui en découlent (8).

Le débat au sein du *Select Committee for Defence* est organisé sur la base des « *Estimates* ».

(1) *Common Law et Equity* constituent les fondements du système juridique anglo-saxon.

(2) A savoir les *Committees of the Whole, Select Committees, Standing Committees, Special Standing Committees et Joint Committees.*

Pour une analyse détaillée du système des *Committees* à la Chambre des Communes, voir : C.J. BOULTON (ed.) *Erskine May's Treatise on The Law, Priviliges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1989, pp. 611-674.

(3) O. MCDONALD, *Parliament at work*, London, 1991, pp. 218-229 (« *Parliamentary Watchdogs : the Select Committees* »).

(4) *Halsbury's Laws of England*, vol. 34, *Parliament : select committees*, London, 1980, pp. 473-477.

(5) HMSO, *Aspects of Britain : Parliament*, London, 1991, pp. 68-77.

(6) Ces documents peuvent être consultés à la division recherche de la Bibliothèque du Parlement fédéral.

(7) Exemple : « *Defending our Future : Statement on the Defence Estimates* 1994 », House of Commons, Command Paper 2270/1994.

(8) S. COWPER-COLES, *From defence to security : British policy in transition*, Survival, Spring, 1994, 36/1, pp. 142-161.

Dit is het theoretische kader waarbinnen de Britse Parlementsleden moeten werken. Hoe zien hun echte, reële mogelijkheden tot controle en beïnvloeding van de beslissingen inzake militaire aankopen er nu uit ?

In de praktijk blijkt dat het Parlement erg zwak staat ten aanzien van de Regering. Wellicht het meest sprekende voorbeeld in deze (1) was de beruchte « *Matrix Churchill Affair* » (2).

Select Committees in het algemeen maar het *Select Committee on Defence* in het bijzonder hebben zeer weinig (juridische en reglementaire) middelen ter beschikking om de Minister en zijn departement effectief te controleren, al was het maar omdat de Parlementsleden voor hun informatie, vooral in de defensiesector, bijna compleet afhankelijk zijn van het departement en de Minister die zij behoren te controleren (3).

Als men te assertief een onderzoek naar een bepaalde aankoop instelt, is gebleken dat de Minister en zijn diensten nadien veel spaarzamer omspringen met de beschikbare informatie. Dit heeft geleid tot een merkwaardige symbiose van Departement, *Select Committee* en de Militairen (4).

Uit een analyse van de ministeriële antwoorden op mondelinge en schriftelijke parlementaire vragen blijkt zonneklaar dat de Excellenties zelden alle informatie vrij geven waarover zij beschikken (5).

Het probleem ligt in de practisch-juridische afdwingbaarheid van deze informatie.

Er bestaat wel degelijk een ministeriële deontologie inzake de relaties met het Parlement, maar het komt uiterst zelden tot het brandmerken met « *Contempt of Parliament* » of ontslag.

Aan de andere kant mag men de invloed van het « *Select Committee on Defence* » op beslissingen inzake materieelaankopen dan weer *niet* onderschatten.

Een analyse (6) van de activiteiten van de Commissie wijst uit dat de parlementaire participatie vaak verder reikt dan men zou verwachten.

De Commissie interesseert zich de laatste tijd vooral voor het verbeteren van het management van defensie-projecten en voor het verminderen van de overheadkosten in die Britse defensiebedrijven waar het DOD bestellingen (vaak van enorme financiële omvang) plaatst.

(1) Deze vaststellingen gelden voor alle *Select Committees*.

(2) Churchill Matrix was betrokken bij leveringen van bepaalde onderdelen voor het zogenaamde « Iraakse Superkanon ». Het schandaal dat hierover uitbrak en pas onlangs met de conclusies van het *Scott Enquiry Committee* beëindigd werd, wordt soms ook als het « *Iraqgate-scandal* » aangeduid.

(3) M. PHYTHIAN AND W. LITTLE, *Parliament and Arms Sales : Lessons of the Matrix Churchill Affair, Parliamentary Affairs — A journal of comparative politics*, Oxford, vol. 46, nr 3, juli 1993, blz. 293-308.

(4) *ibidem*.

(5) *ibidem*.

(6) Deze analyse is gebaseerd op het screenen van de Britse pers (7 kranten) van 1 januari 1992 tot 1 januari 1994.

C'est là le cadre théorique dans lequel les parlementaires britanniques doivent travailler. Quels sont à présent les véritables moyens dont ils disposent pour contrôler et influencer les décisions en matière d'achats militaires ?

Dans la pratique, il s'avère que le Parlement est très démuni face au gouvernement. L'exemple le plus frappant à cet égard (1) est celui de la fameuse « *Matrix Churchill Affair* » (2).

Les « *Select Committees* » en général et le « *Select Committee on Defence* » en particulier ne disposent guère de moyens juridiques et réglementaires leur permettant de contrôler le ministre et son département, ne fût-ce que parce que les parlementaires sont presque entièrement tributaires, pour leur information, en particulier en matière de défense, du département et du ministre qu'il leur appartient de contrôler (3).

Si l'on enquête avec trop d'insistance sur un achat déterminé, on constate que le ministre et ses services deviennent par la suite plus avares d'informations. Cela a entraîné une curieuse symbiose entre le Département, le *Select Committee* (la commission d'enquête) et les militaires (4).

Il ressort manifestement de l'analyse des réponses ministérielles aux questions parlementaires écrites et orales que les Excellences communiquent rarement toutes les informations dont elles disposent (5).

Le problème réside dans la possibilité pratique et juridique de contraindre le ministre à communiquer ces informations.

Il existe effectivement une déontologie en ce qui concerne les relations avec le parlement, mais il est très rare que l'on stigmatise l'attitude d'un ministre en invoquant le « *Contempt of Parliament* » (offense au Parlement) ou que ce cette attitude entraîne la démission du ministre.

Au demeurant, il *ne* faut *pas* sous-estimer l'influence du « *Select Committee on Defence* » sur les décisions relatives aux achats du matériel militaire.

L'analyse (6) des travaux de la Commission montre que la participation du parlement va parfois plus loin que l'on ne s'y attendrait.

Ces derniers temps, la Commission s'intéresse essentiellement à l'amélioration de la gestion des projets de défense et à la réduction des frais généraux dans les entreprises d'armement britanniques auprès desquelles le DOD passe des commandes (souvent d'une importance financière considérable).

(1) Ces constatations valent pour tous les *Select Committees*.

(2) Churchill Matrix était le producteur des tubes destinés au « Supercanon » irakien. Le scandale qui éclata à ce sujet et qui n'a connu son épilogue que récemment avec les conclusions du *Scott Enquiry Committee* est parfois également qualifié d'« Irakgate ».

(3) M. PHYTHIAN AND W. LITTLE, *Parliament and Arms Sales : Lessons of the Matrix Churchill Affair, Parliamentary Affairs — A journal of comparative politics*, Oxford, vol. 46, n° 3, juillet 1993, pp. 293-308.

(4) *Ibidem*.

(5) *Ibidem*.

(6) Cette analyse est basée sur une revue de la presse britannique (7 journaux) du 1er janvier 1992 au 1er janvier 1994.

De Commissie boog zich vorige zomer over het SA 80-geweer van het Britse landleger en ontdekte, in samenwerking met talrijke specialisten, wel 32 (!) grove tekortkomingen (1).

De onkosten voor deze fouten werden op 24 miljoen pond sterling begroot.

Andere zware tekortkomingen werden vastgesteld aan het CAC14-C31-systeem voor de Fregatten type 23, aan het Rapier-luchtverdedigings-systeem, (2) ...

Uit deze voorbeelden moge blijken dat de defensiecommissie zich meer dan in detail met defensie-aankopen bezig houdt.

Een ander dossier waarin het *Select Committee on defence* een hoofdrol speelde was de Swan Hunter-Zaak (3).

Defensie wilde bij Britse bedrijven een order plaatsen voor een helikopter-carrier. Uiteindelijk bleken twee kandidaten over te blijven, Swan Hunter Shipyards (Tyneside) en VSEL (Barrow-in-Furness; duikbootspecialist). Het contract werd uiteindelijk aan het laatste bedrijf toegewezen omdat het bod 50 miljoen pond lager lag dan dat van Swan Hunter.

Deze laatste firma werd daardoor echter met bankroet bedreigd en 2 200 arbeidsplaatsen dreigden te verdwijnen.

Onmiddellijk gelaste de defensie-commissie een onderzoek door de *National Audit Office* (NAO) (4) om te zien of de biedingen eerlijk en met respect voor de wet waren verlopen.

Op 23 juli 1993 bleek tenslotte dat VSEL niets kon verweten worden en de Defensie-commissie klasseerde de zaak (5).

Uit de Swan Hunter-zaak kan alleszins worden afgeleid dat het *Select Committe of Defence* erg snel op de actualiteit inspeelt en niet aarzelt om de NAO, te gelasten een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop een overheidsopdracht werd uitgevoerd.

Politiek gesproken is dit een erg vergaande vorm van controle en van participatie aan het besluitvormingsproces inzake Defensiematerieelverwerving.

4.2.3.4. Duitsland

De huidige, Duitse militaire structuren in het algemeen en de primordiale rol van het Parlement bij de bepaling van elk aspect van het defensiebeleid

(1) Onder meer tijdens de Golfoorlog stelden para's die het geweer dienden te gebruiken vast dat de loop vaak blokkeerde, dat de bajonet geregeld afviel, dat de magazijnen loskwamen tijdens het afvuren, ...

(2) C. DENKINS and J. DAVISON, *Pounds 1bn goes down the drain in Defence bungles*, Sunday Times, 11 juli 1993.

(3) D. GREEN, *Strategy to win a sea battle : How a civilian shipyard helped VSEL cut costs and gain a royal navy order*, Financial Times, 21 juli 1993.

(4) Vergelijkbaar met het Belgische Rekenhof.

(5) B. FROST, *Enquiry will reject allegation of plot to close shipyard*, The Times, 29 juli 1993.

L'été dernier, la Commission s'est penchée sur l'achat du fusil SA 80 de la force terrestre et a découvert, en collaboration avec des spécialistes, pas moins de 32 (!) défauts graves (1).

Le coût afférent à ces défauts a été estimé à 24 millions de livres sterling.

D'autres défauts graves ont été constatés dans le système CAC14-C31 destiné aux frégates de type 23, donc le système de défense anti-aérienne Rapier, etc. (2) ...

Il ressort de ces exemples que la Commission de la Défense s'occupe de très près des achats militaires.

Le *Select Committee on defence* a également joué un rôle capital dans un autre dossier, celui du Swan Hunter (3).

La Défense voulait placer une commande pour un porte-hélicoptères auprès d'entreprises britanniques. Deux candidats restaient finalement en lice, Swan Hunter Shipyards (Tyneside) et VSEL (Barrow-in-Furness, spécialisé dans la construction de sous-marins). Le contrat a finalement été attribué à la deuxième entreprise, car son offre était inférieure de 50 millions de livres à celle de Swan Hunter.

Cette dernière société risquait néanmoins de faire faillite à la suite de cet achat, de sorte que 2 200 emplois étaient menacés.

La commission de la Défense a immédiatement ordonné au *National Audit Office* (NAO) (4) de mener une enquête pour vérifier si les offres avaient été faites en toute honnêteté et dans le respect de la loi.

Il est finalement apparu, le 23 juillet 1993, qu'aucun reproche ne pouvait être fait à VSEL et la commission de la Défense a classé l'affaire (5).

L'affaire Swan Hunter fait en tout état de cause apparaître que le *Select Committee of Defence* suit l'actualité de très près et n'hésite pas à charger le NAO, le pendant britannique de la Cour des comptes, d'une enquête sur la manière dont un marché public a été exécuté.

D'un point de vue politique, il s'agit là d'une forme très poussée de contrôle et de participation au processus de prise de décisions en matière d'acquisition de matériel de défense.

4.2.3.4. Allemagne

Les structures militaires allemandes actuelles, en général, et le rôle primordial que joue le parlement dans la détermination de chacun des aspects de la

(1) Pendant la guerre du Golfe notamment des paras ont déclaré qu'ils devaient utiliser un fusil dont le canon se bloquait régulièrement, dont la baïonnette se détachait régulièrement, dont les chargeurs tombaient pendant le tir, ...

(2) C. DENKINS and J. DAVISON, *Pounds 1bn goes down the drain in Defence bungles*, Sunday Times, 11 juillet 1993.

(3) D. GREEN, *Strategy to win a sea battle : How a civilian shipyard helped VSEL cut costs and gain a royal navy order*, Financial Times, 21 juillet 1993.

(4) Comparable à notre Cour des comptes.

(5) B. FROST, *Enquiry will reject allegation of plot to close shipyard*, The Times, 29 juillet 1993.

sensu lato in het bijzonder, weerspiegelen in feite enkele markante historische feiten die de politico-militaire ontwikkeling van Duitsland in de Twintigste Eeuw op indringende wijze gestalte hebben gegeven (1), alsmede de politieke en morele verwerking van dit pijnlijk verleden (2).

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland (3) uitdrukkelijk de opperste controle over de *Bundeswehr* (4) aan de *Bundestag* toekent.

In de praktijk wordt dit toezicht voor algemene zaken en defensiematerieelverwervingsvraagstukken uitgeoefend door de *27 leden tellende Verteidigungsausschuß* (Commissie voor Landsverdediging) van de *Bundestag* enerzijds en voor meer persoonsgebonden aangelegenheden door de *Wehrbeauftragter* anderzijds (5).

Bijzonder doch historisch gemakkelijk te duiden is het feit dat de *Verteidigungsausschuß als* Commissie *expliciet* in de Grondwet vermeld staat en dus door de *Bundestag* opgericht *moet* worden terwijl de andere Commissies enkel in het Reglement van de *Bundestag* vermeld staan (6).

De « *Ausschuß für Verteidigung* » heeft krachtens artikel 45a, § 2 van de Duitse Grondwet, *de formele bevoegdheden van een Onderzoekscommissie* (7).

Daarenboven gaat het hier om een continue of permanente onderzoekscommissie, die op vraag van

(1) onder andere : de aftakeling van de *Reichswehr* na 1917; de evolutie van de *Reichswehr* tot uiterst-rechts bastion (« *Stahlhelm* ») onder het Weimar-bewind; de recuperatie van de Reichswehr door de NSDAP; de omvorming ervan tot partijgetrouwe *Wehrmacht* en de duplicatie door de *Waffen-SS*; de bewapeningswedloop na 1933; de ondergang en de complete desintegratie van het Duitse militaire apparaat in 1945.

Zie voor een goede algemene inleiding : W.F. SCHLÖR, *German Security Policy (An Examination of the trends in German security policy in the new European and global context)*, IISS Adelphi Papers n° 277, 1993, 83 p.

(2) Cf. de problematiek van de zogenaamde « *Vergangenheitsbewältigung* »;

(3) Voor (het verenigde) Duitsland zijn deze bepalingen onveranderd gebleven.

(4) De *Bundeswehr* is de naam voor het gehele Duitse leger, bestaande uit *das Heer* (landmacht), *die Kriegsmarine* (zeemacht) en *die Luftwaffe* (luchtmacht).

(5) De *Wehrbeauftragter* is een soort parlementaire ombudsman die vooral optreedt als beschermheer van de « *Grundrechte* » van het militair personeel, ingesteld door art. 1 van de Wet tot wijziging van de Grondwet van 19 maart 1956 (« *Gezetz zur « Änderung des Grundgesetzes »* ») :

« *...Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlementarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. Das nähere regelt ein Bundesgesetz...* » (art. 45b, § 4).

(zie onder meer Egbert THOMER, *Die Bundeswehr heute, 2e Auflage, Bonn*, 1992).

De wet van 16 juni 1982 regelde uiteindelijk (zoals grondwettelijk voorzien) de bevoegdheden van de *Wehrbeauftragter*.

(6) *Geschäftsordnung des Bundestages*, §§ 54-74. (Kamerreglement).

(7) Vergelijk artikel 44 *Grundgesetz* voor de bevoegdheden van de *Parlementarische Untersuchungsausschüße*.

politique de défense *lato sensu*, en particulier, sont en fait le reflet de quelques faits historiques marquants qui ont déterminé l'évolution politico-militaire de l'Allemagne au XXe siècle (1) ainsi que de la gestion politique et morale de ce pénible passé (2).

Il n'est dès lors pas étonnant que la Constitution de la République fédérale d'Allemagne (3) charge expressément le *Bundestag* d'exercer le contrôle suprême sur la *Bundeswehr* (4).

Dans la pratique, ce contrôle est exercé, en ce qui concerne les affaires générales et les problèmes d'acquisition de matériel de défense, par la *Verteidigungsausschuß* (commission de la Défense du *Bundestag*), *qui compte 27 membres* et, en ce qui concerne les questions plus personnelles, par le *Wehrbeauftragter* (5).

Il est singulier mais facilement explicable du point de vue historique que la *Verteidigungsausschuß* soit mentionnée *explicitement* en tant que commission dans la Constitution; cette commission *doit* donc être créée par le *Bundestag*, alors que les autres commissions sont seulement citées dans le règlement du *Bundestag* (6).

En vertu de l'article 45a, § 2, de la Constitution allemande, la « *Ausschuß für Verteidigung* » a *les pouvoirs d'une Commission d'enquête* (7).

Il s'agit en outre d'une commission d'enquête permanente, qui peut mener une enquête à tout moment

(1) notamment : le déclin de la *Reichswehr* après 1917; la transformation de la *Reichswehr* en un bastion d'extrême-droite (« *Stahlhelm* ») sous la République de Weimar; la récupération de la Reichswehr par le NSDAP, sa transformation en une *Wehrmacht* fidèle au parti et la duplication par la *Waffen-SS*; la course aux armements après 1933; le déclin et la désintégration complète de l'appareil militaire allemand en 1945.

On trouvera une bonne introduction générale dans W.F. SCHLÖR, *German security policy (An examination of the trends in German security policy in the new European and global context)*, IISS Adelphi Papers n° 277, 1993, 83 p.

(2) Cf. la problématique de la « *Vergangenheitsbewältigung* »;

(3) Ces dispositions n'ont pas été modifiées pour l'Allemagne (réunifiée).

(4) La *Bundeswehr* est le nom de l'ensemble de l'armée allemande, qui se compose de la « *Heer* » (force terrestre), de la « *Kriegsmarine* » (force navale) et de la « *Luftwaffe* » (force aérienne).

(5) Le *Wehrbeauftragter* est une espèce de médiateur parlementaire qui agit essentiellement en tant que protecteur des « *Grundrechte* » du personnel militaire, qui a été institué par l'article 1er de la loi modifiant la Constitution du 19 mars 1956 (« *Gesetz zur «Änderung des Grundgesetzes »* »):

« *...Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlementarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. Das nähere regelt ein Bundesgesetz...* » (art. 45b, § 4).

(voir notamment Egbert THOMER, *Die Bundeswehr heute, 2e Auflage*, Bonn, 1992).

La loi du 16 juin 1982 a finalement fixé (ainsi que le prévoyait la Constitution) les compétences du *Wehrbeauftragter*.

(6) *Geschäftsordnung des Bundestages*, §§ 54-74. (Règlement de la Chambre).

(7) Comparer article 44 *Grundgesetz* pour les compétences des *Parlementarische Untersuchungsausschüße*.

één vierde van haar leden, (1) op elk ogenblik een onderzoek kan instellen. Dit gebeurt vaak bij de *a posteriori* evaluatie van defensiecontracten en voor bepaalde materieelkeuzes (2).

Dit permanente enquêterecht betekent echter *niet* dat de Commissie Landsverdediging buiten het kader van de aan de *Bundestag* toegekende bevoegdheden mag treden of direct in het militaire gebeuren mag ingrijpen (3) !

Het betekent wel dat de Commissie *op eigen initiatief* (dit wil zeggen zonder de omweg via de plenaire vergadering, die voor de andere onderzoekscommissies als regel geldt) een onderzoek kan instellen. De Bondsregering, de Minister van Landsverdediging en de *Bundeswehr* zijn immmers *verplicht* om omstandig op elke vraag van de Commissie te antwoorden. Als de *Verteidigungsausschuß* oordeelt dat daarbij onvoldoende informatie wordt verstrekt, kan op deze wijze *motu proprio* een parlementair onderzoek gelast worden.

De beraadslagingen zijn overeenkomstig de bepalingen van § 61, 1 van het Bundestagsreglement *vertrouwelijk* en worden *achter gesloten deuren* gehouden (4), dit in schril contrast met de bepalingen van artikel 44, § 1 die stellen dat alle vergaderingen van een onderzoekscommissie openbaar dienen gehouden te worden.

Het besluitvormingproçes in Duitsland inzake Defensiematerieelverwerving is hoofdzakelijk « gemilitariseerd » en « geprofessionaliseerd » : de beslissingen worden « gemaakt » in de driehoek Ministerie van Landsverdediging, de sectie III 4 van de *Führungsstab der Streitskräfte* (5) en de *Generalinspector der Bundeswehr* (6). Vooral de FStSt heeft sinds 1971 ruime bevoegdheden op het vlak van de planning inzake materieelaanschaf (7).

De militairen onderhouden via het Inspectoraatgeneraal niet alleen uitstekende contacten met de Minister van Landsverdediging maar ook met de gehele politieke wereld (8).

Vanuit politicologisch standpunt werd echter in het verleden ook kritiek geuit op deze militair-politieke symbiose en op het « endogene » of « *in-crowd* »

(1) Recent voorbeeld : de LAPAS-affaire.

(2) zie : *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit Erläuterungen*., Baden-Baden, s.d. - blz. 251-252 + Theodor SCHRAMM, Staatsrecht, *Band III, Staatslenkung und Staatsorganisation, Köln*, blz. 95-102.

(3) Ook voor de « politieke medewerkers » van de Onderzoekscommissie.

(4) Vergelijkbaar met Generale Staf.

(5) zie onder andere Dietrich RAUSHNING, *Wehrrecht und Wehrverwaltung*, in : *Besonderes Verwaltungsrecht* (De Gruyter), Berlin, 1985, blz. 823 en volgende.

(6) Regina COWEN, West Germany, in : *Defence policy making, a comparative analysis* (editor : G.M. Dillon), Leicester, 1988, blz. 169 en volgende.

(7) Aldus werden aan de parlementaire staf hoge militaire specialisten toegewezen.

(8) Aldus zijn de rechten van de oppositie vrijwel steeds gewaarborgd.

à la demande d'un quart de ses membres (1). Une enquête est souvent menée à l'occasion de l'évaluation *a posteriori* de contrats militaires ou pour certains choix de matériel (2).

Ce droit d'enquête permanent *ne* signifie toutefois *pas* que la Commission de la Défense nationale puisse sortir du cadre des compétences attribuées au *Bundestag* ou intervenir directement dans les affaires militaires (3) !

Il implique en revanche que la Commission peut mener une enquête *de sa propre initiative* (c'est-à-dire sans passer par la séance plénière, comme c'est la règle pour les autres commissions d'enquête). Le gouvernement fédéral, le ministre de la Défense nationale et l'armée sont en effet *obligés* de répondre de manière circonstanciée à chacune des question de la Commission. Si la *Verteidigungsausschuß* estime que l'information fournie est insuffisante, une enquête parlementaire peut être ordonnée *motu proprio*.

Les délibérations sont *confidentielles* et ont lieu *à huis clos* (4), conformément aux dispositions du § 61, 1, du règlement du Bundestag, qui sont en contradiction avec les dispositions de l'article 44, § 1er, qui prévoient que toutes les réunions d'une commission d'enquête doivent être publiques.

Le processus décisionnel en la matière est essentiellement « militarisé » et « professionnalisé » : les décisions « se font » à l'intérieur du triangle dont les côtés sont le Ministère de la Défense nationale, la section III 4 du *Führungsstab der Streitkräfte* (5) et le *Generalinspector der Bundeswehr* (6). Depuis 1971, c'est essentiellement le FStSt qui dispose de compétences étendues dans le domaine de la planification en matière d'acquisition de matériel (7).

Par le truchement de l'inspectorat général, les militaires entretiennent d'excellents contacts avec le ministre de la Défense nationale, mais aussi avec l'ensemble du monde politique (8).

D'un point de vue politologique, certains ont également critiqué par le passé cette symbiose militaro-politique et le caractère « endogène » ou « *in crowd* »

(1) Le cas de corruption lors de l'attribution du contrat LAPAS constitue un exemple récent.

(2) voir : *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit Erläuterungen*, Baden-Baden, s.d.-pp. 251-252 + Theodor SCHRAMM, Staatsrecht, *Band III, Staatslenkung undStaatsorganisation*, Cologne, pp. 95-102.

(3) Aussi pour les « collaborateurs politiques » de la Commission d'enquête.

(4) comparable à l'Etat-major général.

(5) voir entre autres Dietrich RAUSHNING, *Wehrrecht und Wehrverwaltung*, in : *Besonderes Verwaltungsrecht* (De Guyter), Berlin, 1985, p. 823 et suivantes.

(6) Regina COWEN, West Germany, dans : *Defence policy making, a comparative analysis* (editor : G.M. Dillon), Leicester, 1988, p. 169 et suivantes.

(7) Des spécialistes militaires de haut rang ont ainsi été adjoints à l'équipe parlementaire.

(8) Les droits de l'opposition sont ainsi presque toujours garantis.

karakter van de besluitvorming inzake materieelverwerving.

Verder verloopt de procedure erg stroef en is het gehele systeem erg gebureaucratiseerd geraakt (1).

De rol en de invloed van de *Verteidigungsausschuß* inzake defensiematerieelverwerving hingen in het verleden ook vaak samen met de uitstraling en het politieke gewicht van zijn voorzitter (2).

De delicaatste vraag in deze is of de Commissie zich moet beperken tot de controle op de regering (wat in een restrictieve interpretatie haar grondwettelijke rol is) of dient te streven naar een of andere vorm van deelname aan het besluitvormingsproces zelve (3).

De consensus bestaat erin dat men aanneemt dat het medebeslissingsrecht voor de Commissie haar constitutioneel opgelegde controletaak zou compromitteren; bovendien is er geen enkele juridische basis voor eender welk participatorisch privilegie voor onderhavige Commissie; tenslotte heeft de *Verteidigungsausschuß* niet de ultieme stem in het kapittel maar is het net als alle andere commissies slechts een *auxiliair orgaan* van de *Bundestag* zelve, die in fine ook de beslissingen inzake defensiebeleid dient goed te keuren (4).

Centraal staat derhalve *de informatie-plicht* van de Regering en de *Wehrmacht* ten aanzien van het Parlement, om dít laatste in staat te stellen zijn controletaak naar behoren te vervullen. Informatie en controle zijn in Duitse parlementaire context duidelijk correlatieven.

Daar de informatiedoorstroming naar de *Bundestag* essentieel is voor de parlementaire controletaak, zou men mogen verwachten dat de Regering en het Leger zich trouw van deze (aanvankelijk morele) plicht gekweten hebben. Niets is minder waar (5).

De geschiedenis van de verhouding tussen het Ministerie en de Defensie-commissie leert dat de bevoegde instanties van de uitvoerende macht zelden of nooit voldoende of adequate informatie leveren, dat de pers en de hoofdkwartieren van de regeringspartijen lang vóór de Commissie over bepaalde informatie beschikken. Deze klachten waren (en zijn vaak nog) legio (6).

In de eerste helft van de jaren '70 werd de *Bundestag* assertiever en in 1977-1978 zorgde *het AWACS-incident* ervoor dat de *informele* afspraak werd gemaakt dat alle plannen voor militaire aankopen aan het Parlement zouden worden voorgelegd en dat de Commissie bij alle belangrijke projecten op de hoogte diende te worden gebracht van elke kostprijsoverdu processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel.

Pour le reste, le déroulement de la procédure est très laborieux et l'ensemble du système s'est fort bureaucratisé (1).

Le rôle et l'influence de la *Verteidigungsausschuß* (commission de la Défense) en matière d'acquisition de matériel de défense étaient étroitement liés par le passé au charisme et au poids politique de son président (2).

La question la plus délicate en l'occurrence est de savoir si la commission doit se borner à contrôler le gouvernement (ce qui, selon une interprétation restrictive, est son rôle constitutionnel) ou doit s'efforcer de prendre part d'une manière quelconque au processus décisionnel proprement dit (3).

Le consensus consiste à admettre que l'exercice d'un droit de codécision par la commission compromettrait la mission de contrôle que lui impose la Constitution; de plus, il n'existe aucun fondement juridique pouvant justifier l'octroi d'un quelconque privilège de participation à cette commission; enfin, la « *Verteidigungsausschuß* » n'a pas le dernier mot, mais n'est, à l'instar de toutes les autres commissions, qu'un *organe auxiliaire* du *Bundestag* même, qui doit aussi approuver en dernier ressort les décisions relatives à la politique de défense (4).

Le devoir d'information du gouvernement et de la *Wehrmacht* à l'égard du parlement est dès lors essentiel pour permettre à ce dernier de s'acquitter convenablement de sa mission de contrôle. Dans le contexte parlementaire allemand, information et contrôle sont en étroite corrélation.

L'information du *Bundestag* étant essentielle pour permettre à celui-ci d'exercer sa mission de contrôle, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement et l'armée se soient acquittés consciencieusement de ce devoir (moral à l'origine). Rien n'est moins vrai (5).

L'histoire des rapports entre le ministère et la commission de la Défense nous apprend que les instances compétentes du pouvoir exécutif ne fournissent que rarement ou jamais des informations complètes ou adéquates et que la presse et les quartiers généraux des partis gouvernementaux disposent de certaines informations bien avant la commission. Ces plaintes étaient (et sont encore) légion (6).

Dans la première moitié des années septante, le *Bundestag* a commencé à s'affirmer, et c'est en 1977-1978, à la suite de *l'incident AWACS*, que l'on a décidé pour la première fois *officieusement* que tous les projets d'acquisitions militaires seraient soumis au Parlement et que la commission devrait être informée de tout dépassement de coût ou de toute déroga-

(1) R. COWEN, ... o.c.
(2) Uwe Thaysen, e.a., *The US Congress and the German Bundestag. Comparisons of democratic processes*, Boulder, -, blz. 434-435.
(3) Idem, blz. 436 en volgende.
(4) *Ibidem*.
(5) Idem, blz. 437 en volgende.
(6) *Ibidem*.

(1) R. COWEN, ... o.c.
(2) Uwe Thaysen, e.a., *The US Congress and the German Bundestag. Comparisons of democratic processes*, Boulder-Westvieuw press, -, p. 434-435.
(3) Idem, pp. 436 et suivantes.
(4) *Ibidem*.
(5) Idem, pp. 437 et suivantes.
(6) *Ibidem*.

schrijding of afwijking van de oorspronkelijke planningsbedingen.

Tenslotte zorgde *de Tornado-kwestie* ervoor dat het Parlement reeds in de pre-acquisitiefase informatie krijgt over bepaalde projecten en dat het Ministerie verplicht werd *alle* plannen voor aankopen boven de 50 miljoen mark aan het Parlement over te leggen (1). Vanaf 1983 wordt ook het (geheime) *Bundeswehrplan* (2) aan de *Verteidigungsausschuß* doorgestuurd.

De procedure die heden in de Duitse *Bundestag* gevolgd wordt is derhalve het resultaat van een decennialang rijpingsproces; het is een door confrontatie doch organisch gegroeide *modus vivendi* tussen uitvoerende en wetgevende macht.

Men mag in deze van een « parlementaire praxis » of van een « parlementair gewoonterecht » gewagen. De betrekkingen tussen Executieve en Legislatieve zijn voor wat deze specifieke materie betreft nooit schriftelijk in een of ander juridisch afdwingbaar document vastgelegd.

Hoe wordt de Duitse *Bundestag* nu in concreto bij het defensiematerieelverwervingsproces betrokken (3) ?

Vooreerst is de aanpak in de *Bundestag* bicephaal : niet alleen de *Verteidigungsausschuss* speelt een rol, ook de machtige *Haushaltsausschuss* (Begrotingscommissie) heeft een dikke vinger in de pap als het om defensie-aankopen gaat.

De procedure is organiek als volgt gestructureerd :

— De *Haushaltsausschuss* geeft inzake het *Haushaltsplan Verteidigung* (defensiebegroting) een globaal én een per project geïndividualiseerd advies. Deze begrotingscommissie kan « *grünes Licht* » of « *rotes Licht* » geven. In het laatste geval moet de Minister met de Commissie overleg plegen en zijn begroting desgevallend aanpassen. De Commissie is ertoe gehouden een « technisch » advies te geven dat abstractie maakt van de defensie-inhoud van de begroting maar in vele gevallen heeft de *Haushaltsausschuss* juist om inhoudelijke motieven een uitgave voor een door haar bekritiseerd project tegengehouden.

— Voor alle uitgaven voor materieelaankopen waarvoor de Begrotingscommissie haar instemming heeft betuigt, kan de Defensiecommissie ten gronde delibereren.

Overigens speelt hier de zogenaamde « 50-miljoen-regel » : voor alle aankopen die de vijftig miljoen DM overtreffen moet de Minister van Landsverdediging bepaalde documenten, de zogenaamde « 50-miljoen-*Vorlagen* » of « 50-miljoen-documenten », aan de *Bundestag* overzenden vooraleer hij het contract de-

(1) *Ibidem.*

(2) Het planningsdocument van de Duitse Generale Staf (FStSt) waarin alle programma's tot in de details zijn uitgewerkt.

(3) Met dank aan de Secretaris van de *Verteidigungsausschuß* van de *Bundestag*.

tion aux clauses prévues initialement pour les projets importants.

Enfin, depuis *l'affaire Tornado*, le Parlement est informé de certains projets dès la phase d'acquisition et le ministère est tenu de soumettre au Parlement *tous* les projets d'achats d'un montant supérieur à 50 millions de marks (1). Depuis 1983, le *Bundeswehrplan* (2) (secret) est également transmis à la commission de la Défense du *Bundestag*.

La procédure qui est actuellement suivie au *Bundestag* est donc le résultat d'un processus de maturation qui a duré des décennies; c'est un *modus vivendi* qui a été établi par la confrontation mais de manière organique entre les pouvoirs exécutif et législatif.

On peut parler, en l'occurrence, d'une « praxis parlementaire » ou d'un « usage parlementaire ». Les relations entre l'exécutif et le législatif n'ont jamais été codifiées dans l'un ou l'autre document juridique en ce qui concerne cette matière spécifique.

Comment le *Bundestag* est-il concrètement associé au processus d'acquisition du matériel de défense (3) ?

La procédure au sein du *Bundestag* est tout d'abord bicéphale : non seulement la *Verteidigungsausschuß*, mais également la puissante *Haushaltsausschuß* (commission du Budget) ont voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'acquisitions destinées à la Défense.

La procédure est structurée organiquement comme suit :

— La *Haushaltsausschuß* donne un avis global et un avis individualisé par projet sur le *Haushaltplan Verteidigung* (budget de la Défense). Cette commission du Budget peut donner le feu vert ou le feu rouge. Dans ce dernier cas, le ministre doit organiser une concertation avec la commission et ajuster, le cas échéant, son budget. Si la commission est tenue de donner un avis « technique », qui fait abstraction de l'aspect défense du budget, dans de nombreux cas, l'*Haushaltsausschuß* s'est opposée pour des raisons de fond à une dépense afférente à un projet qu'il critiquait.

— La commission de la Défense peut délibérer sur le fond pour toutes les dépenses afférentes à des achats de matériel que la commission du Budget a autorisées.

La règle des 50 millions s'applique d'ailleurs en l'occurrence : pour tous les achats qui dépassent 50 millions de DM, le ministre de la Défense nationale doit transmettre au *Bundestag* les « 50-Millions-*Vorlagen* » ou les « documents 50-Millions » avant de pouvoir signer le contrat définitif. Ces documents

(1) *Ibidem.*

(2) Le document de planning de l'Etat major général allemand développant tous les programmes dans le détail.

(3) Nous remercions le secrétaire de la *Verteidigungsausschuß du Bundestag*.

finitief kan ondertekenen. Deze documenten omvatten een exacte, technische beschrijving van het aan te kopen materieel, alsook een militaire evaluatie ervan ten aanzien van de behoeften en doelstellingen van het *Bundeswehrplan* en een gedetailleerde kostenberekening.

Deze documenten worden door de Minister naar het Secretariaat van de *Verteidingungsausschuss* gestuurd, dat het op zijn beurt naar de fracties doorstuurt. Wanneer de fracties binnen een bepaalde termijn (14 dagen) geen « *Beratungsbedarf* » (noodzaak tot verdere bespreking) bij het Secretariaat aanmelden, wordt er van uitgegaan dat men met de voorgestelde aankoop instemt. Meldt een fractie daarentegen wel degelijk « *Beratungsbedarf* » aan, hetzij om te amenderen hetzij om te verwerpen, dan wordt de kwestie op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de Defensiecommissie geplaatst. Over de problematiek volgt dan een gedachtenwisseling met de Minister en de Vertegenwoordigers van de « *Rüstungsabteilung* » van het Ministerie en de Generale Staf. Heden is het zo dat door alle betrokken partijen naar consensus gestreefd wordt en als dit onmogelijk blijkt, er gepoogd wordt tenminste binnen de coalitie een vergelijk te vinden.

— Na deze fase wordt het goedgekeurde advies dan teruggestuurd naar de Begrotingscommissie dat zijn definitief visum verstrekt of weigert. Hieruit blijkt nog maar eens de enorme macht van dit gremium.

— Tenslotte dient de Plenaire Vergadering zich dan nog definitief uit te spreken over de adviezen van de Begrotingscommissie en de Defensiecommissie vooraleer de Minister kan overgaan tot het ondertekenen van het contract.

Ondanks de stroomlijning van de procedures voor parlementaire informatie inzake defensiematerieelverwerving blijven er bepaalde knelpunten die de positie van de defensiecommissie structureel verzwakken :

— De *Verteidigungsausschuß* kan zich op geen enkele juridische basis beroepen om de Regering, de Minister of de *Bundeswehr* te dwingen zich aan zijn resoluties aan te passen;

— De *Verteidigungsausschuß* kan *geen enkele* invloed uitoefenen op de defensiebegroting, noch in zijn budgettair-technische noch in zijn begrotingspolitieke aspecten.

Dat is de taak van de Begrotingscommissie, het machtigste orgaan van de *Bundestag*.

4.2.3.5 Nederland

Binnen het Nederlandse constitutionele bestel bestaan voor de besluitvorming op het gebied van de verwerving van defensiematerieel zeer gedetailleerde en zeer specifieke regelingen die de invloedssferen van respectievelijk het Ministerie van Defensie

comportent une description technique exacte du matériel à acheter ainsi que son évaluation militaire par rapport aux besoins et aux objectifs du *Bundeswehrplan* et un calcul détaillé des coûts.

Le ministre transmet ces documents au secrétariat du « *Verteidigungsausschuß* », qui, à son tour, les communique aux groupes politiques. Si ceux-ci ne notifient pas dans un certain délai (14 jours) un « *Beratungsbedarf* » (nécessité d'un complément d'examen) au secrétariat, on estime que rien ne s'oppose à ce qu'il soit procédé à l'achat proposé. Si, par contre, un groupe juge qu'il y a bel et bien « *Beratungsbedarf* », que ce soit pour amender le projet ou le rejeter, la question est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission de la Défense. Un échange de vues a ensuite lieu entre le ministre et les représentants de la « *Rüstungsabteilung* » et de l'Etat-major général. Actuellement, toutes les parties concernées tentent d'aboutir à un consensus et les partis de la majorité s'efforcent de trouver un compromis.

— Au terme de cette phase, l'avis approuvé est renvoyé à la commission du Budget, qui accorde ou refuse son visa définitif. Cela prouve une fois de plus le pouvoir considérable de cette instance.

— Enfin, la séance plénière doit encore se prononcer définitivement sur les avis des commissions du Budget et de la Défense avant que le ministre puisse procéder à la signature du contrat.

Malgré l'assouplissement des procédures d'information parlementaire en matière d'acquisition de matériel de défense, certains problèmes affaiblissent encore de façon structurelle la position de la commission de la Défense :

— La *Verteidigungsausschuß* ne peut invoquer aucune base juridique pour contraindre le gouvernement, le ministre ou la *Bundeswehr* à se soumettre à ses résolutions;

— la *Verteidigungsausschuß* ne peut exercer *aucune* influence sur le budget de la Défense, que ce soit sur le plan de la technique budgétaire ou de la politique budgétaire.

Cette tâche revient à la commission du budget, le plus puissant des organes du *Bundestag*.

4.2.3.5. Pays-Bas

En ce qui concerne la prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense, le régime constitutionnel néerlandais prévoit des règles très détaillées et spécifiques qui fixent les zones d'influence du ministère de la Défense, d'une part, (hommes

(politici + militairen) en de Tweede Kamer (1) vastleggen.

Wil men deze typische en *particuliere* situatie op het vlak van de defensiematerieelverwerving politicologisch goed kunnen duiden, dan moet men eerst een inzicht verwerven in de *algemene* institutionele en bestuurlijke structuren enerzijds en de politieke en constitutionele geplogenheden van het Koninkrijk der Nederlanden anderzijds.

Wat de uitvoerende macht betreft, springt bij de organisatie van het Ministerie van Defensie al direct het bestaan van een *Staatssecretaris voor Defensie* in het oog. Een van de belangrijkste taken van deze laatste is de « ... aanschaf, het beheer en de verzorging van militair materieel ... » (2).

Hoewel de « bewindslieden » van het Ministerie (3) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het departementeel beleid, is het toch zo dat in de praktijk de Staatssecretaris vooral met materieelzaken bezig is en ook het regeringslid is dat over deze aangelegenheid schier dagelijks met de Tweede Kamer in contact staat. Hij is de hoofdinformant en de geprivilegieerde gesprekspartner van de parlementsleden (4).

Ook ten aanzien van de militairen vormt de Staatssecretaris qua materieelaanschaf het doorgeefluik naar het beleid. Binnen het Ministerie overlegt hij voornamelijk met de Chef-Defensie-staf (5), met het Directoraat-generaal Materieel (6) en met de Chefs van de Staven van de diverse krijgsmachtdelen (7).

Vooraleer een materieel voor aankoop wordt voorgesteld, komt er met al deze betrokkenen « intern beraad » en zelfs prealabele consultatie met de Nederlandse Defensie-industrie (8).

Overigens moet nog gezegd dat de Chef-Defensiestaf en de Chefs van Staven een zeer grote bevoegd-

(1) Het Nederlandse Parlement heet « Staten-generaal » en bestaat uit 2 kamers : De Eerste Kamer (vgl. Senaat) en de Tweede Kamer. In defensiezaken is de Eerste Kamer niet bevoegd, daarom zullen wij het in dit hoofdstuk enkel over de Tweede Kamer hebben.

(2) « *Taakomschrijving Staatssecretaris voor Defensie* », Besluit van de minister voor Defensie C 93/115 d.d. 11 juni 1993 (verschenen in de Staatscourant 93/119 van 28 juni 1993).

(3) Onder « Bewindslieden » wordt verstaan de minister en de Staatssecretaris voor Defensie.

(4) « *Algemeen Organisatiebesluit Defensie 1992* », Besluit van de minister voor Defensie C 92/209 9200172a van 24 februari 1992 (verschenen in Staatscourant 92/47 van 6 maart 1992).

(5) Vgl. Chef van de Generale Staf (België).

(6) Deze dienst binnen het Ministerie coördineert en centraliseert alle beleidsstappen inzake materieelaankopen.

De Directeur-generaal Materieel is de hoogste ambtelijke contactpersoon van de Staatssecretaris inzake materieelaankopen.

(7) Koninklijke Marine, Lucht-en Landmacht.

(8) Dit overleg verloopt volgens ge...stitutionaliseerde schema's met de Stichting NIID, Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie-opdrachten. Nog tijdens de fase van de behoeftestelling wordt met de defensie-industrie nagegaan wat binnenlands zelf kan ontwikkeld en geproduceerd worden, wat in co-productie of onder licentie met een buitenlands bedrijf kan gerealiseerd worden en wat in het buitenland zal moeten worden aangekocht (inclusief compensatiemogelijkheden).

politiques + militaires) et de la Deuxième Chambre (1), d'autre part.

Pour comprendre, sous l'angle politologique, cette situation typique et *particulière* en matière d'acquisition de matériel de défense, il convient de s'intéresser d'abord aux structures institutionnelles et administratives *générales*, d'une part, et aux traditions politiques et constitutionnelles du Royaume des Pays-Bas, d'autre part.

Pour ce qui est du pouvoir exécutif, il est frappant de constater que l'organisation du ministère de la Défense comprend un *secrétaire d'Etat à la Défense*, dont l'une des missions principales est « ... l'acquisition, la gestion et l'entretien du matériel militaire ... » (2).

Bien que les « dirigeants » du ministère (3) soient collectivement responsables de la gestion du département, force est de constater que, dans la pratique, c'est le Secrétaire d'Etat qui se charge principalement de ces questions de matériel et qui est en contact quasi quotidien à ce propos avec la Deuxième Chambre. Il est le principal informateur et l'interlocuteur privilégié des parlementaires (4).

De même, le secrétaire d'Etat est l'intermédiaire entre les militaires et le pouvoir en ce qui concerne la politique menée en matière de matériel. Au sein même du ministère, il se concerte principalement avec le chef d'Etat-major de la Défense (5), avec la direction générale du matériel (6) et avec les chefs des états-majors des différentes forces armées (7).

Toute proposition d'achat de matériel est précédée d'une « délibération interne » avec tous ces intéressés et même d'une consultation de l'industrie néerlandaise de la défense (8).

Ajoutons à cela que le chef d'état-major de la Défense et les chefs des états-majors jouissent de vastes

(1) Le parlement néerlandais est dénommé « *Staten-generaal* » et se compose de deux chambres : la Première Chambre (comparable au Sénat) et la Deuxième Chambre. La Première Chambre n'étant pas compétente en matière de défense, nous ne parlerons dès lors que de la Deuxième Chambre dans le présent chapitre.

(2) « *Taakomschrijving Staatssecretaris voor Defensie* », arrêté du ministre de la Défense C 93/115 du 11 juin 1993 (publié dans le Staatscourant 93/119 du 28 juin 1993).

(3) Par « dirigeants », il y a lieu d'entendre le ministre et le secrétaire d'Etat à la Défense.

(4) « *Algemeen Organisatiebesluit Defensie 1992* », arrêté du ministre de la Défense C 92/209 9200172a du 24 février 1992 (publié dans le *Staatscourant* 92/47 du 6 mars 1992).

(5) cf. chef d'Etat-major général (Belgique).

(6) Ce service du ministère coordonne et centralise toutes les démarches politiques en matière d'achats de matériel.

Le directeur général du matériel est le plus haut fonctionnaire parmi les interlocuteurs privilégiés du secrétaire d'Etat pour ce qui concerne les achats de matériel.

(7) Marine royale, force aérienne et force terrestre.

(8) Cette consultation se déroule selon des schémas institutionnalisés avec la fondation NIID, Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie-opdrachten. Dès la phase de détermination des besoins, on examine avec l'industrie de la défense ce qui peut être mis au point et produit aux Pays-Bas, ce qui peut être réalisé en coproduction ou sous licence avec une entreprise étrangère (y compris le dossier des compensations) et ce qui devra être acheté à l'étranger (y compris les possibilités de compensation).

heid en verregaande delegatie hebben bij aankopen beneden de vijf miljoen gulden (1).

Welke zijn nu de middelen die de Nederlandse Tweede Kamer ter beschikking staan om het administratieve en politieke besluitvormingsproces inzake defensie-aankopen te controleren, en in voorkomend geval, te beïnvloeden ?

Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat ook in Nederland het controlerende en wetgevende werk zich voornamelijk afspeelt in de parlementaire Commissies (2), voor wat ons onderwerp betreft meer bepaald in de *Vaste Commissie voor Defensie* van de Tweede Kamer (3).

De Parlementsleden die in deze Commissie zetelen, beschikken over een aantal grondwettelijk of reglementair bepaalde controlebevoegdheden.

Artikel 68 van de Grondwet heeft het over de « Inlichtingenplicht » van de Uitvoerende Macht ten aanzien van de Staten-generaal (4). Deze grondwetsbepaling houdt in dat een Minister of Staatssecretaris alle nuttige en voorhanden zijnde informatie aan de Kamerleden dient te verstrekken voor zover dit niet om redenen van opportuniteit (5) of vanwege de « strijdigheid met de belangen van de staat » (6) onmogelijk is.

Elke weigering van een bewindspersoon om uitleg te verstrekken dient te worden gemotiveerd (7).

In fine is het de betrokken Kamer die oordeelt of zij de weigering gerechtvaardigd acht. Juridisch staan echter geen middelen ter beschikking om de minister te verplichten alsnog de informatie te verstrekken tenzij men de politieke consequenties trekt en het vertrouwen hetzij in het betrokken regeringslid hetzij in de gehele regering zou opzeggen (8).

Hier ligt duidelijk het zwakke punt van geheel deze constructie maar er dient onmiddellijk aan toegevoegd dat de politieke cultuur in Nederland van die aard is dat de Ministers het Parlement als een ernstige gesprekspartner behandelen, meestal cor-

(1) Ongeveer 100 000 000 frank.

Dit cijfer lijkt hoog maar deze benadering past volkomen in de Nederlandse traditie om zoveel mogelijk naar de ministeries toe te delegeren.

(2) VAN DER POT-DONNER (bewerkt door L. Prakke), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1989, blz. 447-451, 546-551 en 570-581.

(3) Er zijn Vaste Commissies en Bijzondere Commissies. De eersten dekken meestal functioneel een ministerieel departement.

(4) Artikel 68 : « ... De ministers en de staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat ... ».

(5) P.W.C. AKKERMANS EN A. K. KOEKOEK, *De Grondwet — een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, 1992, blz. 654-663.

(6) *ibidem*.

Het betreft hier bijvoorbeeld inlichtingen waarvan de inzameling hoge sommen geld zouden vergen ...

(7) AKKERMANS en KOEKOEK, o.c. ...

(8) *ibidem*.

compétences et d'une large délégation pour tous les achats inférieurs à cinq millions de florins (1).

De quels moyens la Deuxième Chambre dispose-t-elle dès lors pour contrôler et, le cas échéant, influencer le processus administratif et politique de décision en matière d'acquisition de matériel de défense ?

Il convient tout d'abord d'observer qu'aux Pays-Bas également, le travail législatif et de contrôle s'effectue principalement au sein des commissions parlementaires (2), en l'occurrence au sein de la *commission permanente de la Défense* de la Deuxième Chambre (3).

Les parlementaires qui siègent au sein de cette commission ont une série de compétences de contrôle qui leur sont attribuées par des dispositions constitutionnelles ou réglementaires.

L'article 68 de la Constitution concerne le devoir d'information du pouvoir exécutif à l'égard du Parlement (4). Cette disposition constitutionnelle implique qu'un ministre ou un Secrétaire d'Etat doit fournir aux députés toutes les informations utiles et disponibles, pour autant que cela ne soit pas impossible pour des raisons d'opportunité (5) ou que cela n'aille pas à l'encontre des intérêts de l'Etat (6).

Tout refus d'un membre du gouvernement de fournir des explications doit être motivé (7).

C'est, en fin de compte, la Chambre concernée qui juge si le refus est justifié. Du point de vue juridique, elle ne dispose toutefois d'aucun moyen pour obliger le ministre à fournir les informations, à moins qu'elle ne tire les conséquences politiques de la situation et retire sa confiance soit au membre du gouvernement concerné, soit à l'ensemble du gouvernement (8).

C'est là manifestement le point faible de l'ensemble de cette construction, mais il convient d'ajouter immédiatement que la culture politique néerlandaise veut que les ministres considèrent le Parlement comme un interlocuteur sérieux, qu'ils répondent la

(1) Environ 100 000 000 de francs belges.

Ce chiffre peut paraître élevé, mais cette approche s'inscrit dans la ligne de la tradition néerlandaise de déléguer autant que possible aux ministères.

(2) VAN DER POT-DONNER (remanié par L. Prakke), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1989, pp. 447-451, 546-551 et 570-581.

(3) Il y a des commissions permanentes et des commissions spéciales. Les premières correspondent généralement à un département ministériel.

(4) Article 68 : « ... Les ministres et les secrétaires d'Etat fournissent, verbalement ou par écrit, à chacune des Chambres séparément et en assemblée réunie, les renseignements demandés par un ou plusieurs membres, dont la divulgation ne va pas à l'encontre des intérêts de l'Etat ... ».

(5) P.W.C. AKKERMANS ET A. K. KOEKOEK, *De Grondwet — een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, 1992, pp. 654-663.

(6) *ibidem*.

Il s'agit ici par exemple d'informations dont la collecte pourrait nécessiter des dépenses importantes ...

(7) AKKERMANS et KOEKOEK, o.c. ...

(8) *ibidem*.

rect op alle vragen antwoorden en zelfs ongevraagd relevante informatie ter beschikking stellen (1).

Toch blijven de meeste constitutionalisten erbij dat het hier slechts een « incidentele repressieve controle » betreft en dat er naar de toekomst toe dan andere informatie-doorstromings-systemen zal moeten worden gedacht (2).

Verder is er de voor de Nederlandse Staten-generaal typische procedure van het « Mondeling of Schriftelijk Overleg » tussen de Vaste Commissies en de Minister (3). De Minister of zijn Staatssecretaris zijn zeer vaak in het Parlement aanwezig om de Leden te woord te staan. Dit is eigelijk de institutionele emanatie van wat wij de gewone parlementaire controle zouden durven noemen. Een aantal politici zouden verder willen gaan en de « bijsturing » van het regeringsbeleid tot een parlementaire gewoonte willen maken. Daartoe is echter ook weer veel meer informatie vanwege de regering nodig (4).

Belangrijke aspecten van het beleid worden ook in de zogenaamde « Uitgebreide Commissie-Vergaderingen » (de UCV's), waar ook de kleinste fracties vertegenwoordigd zijn, besproken (5).

De Vaste Commissies beschikken tenslotte over een verregaande controle- en bijsturingsmogelijkheid in de bespreking van de Begrotingswetsvoorstellen (6).

Sinds 1986 heeft men immers de klassieke functie van de begrotingsdiscussie (het « autorisatie-luik ») verlaten en heeft men duidelijk de stap gezet in de richting van een erg grondige inhoudelijke discussie. Deze poging om ook ten gronde over bepaalde beleidsaspecten medezeggenschap te verwerven vertaalt zich procedureel in het zogenaamde « *Fact-finding-proces* » of « Begrotingsonderzoek », waarbij de Parlementsleden zich door hearings van militairen, ambtenaren en experten en door onafhankelijke studies bij hun oordeel laten leiden (7).

(1) De heer Frinking heeft tijdens zijn parlementair mandaat sterk geijverd voor de verbetering van de informatieverstrekking door de Bewindslieden aan de Vaste Commissie voor de Defensie. Hij is één van de co-auteurs van de befaamde « *Vos-Frinking-motie* » die er toe heeft geleid dat de Commissie door de Staatssecretaris van in de faze van de behoeftestelling voor projecten boven 25 miljoen gulden wordt geïnformeerd. *Ut infra.*

(2) D. J. ELZINGA EN H.G. WARMELINK, *Het Nederlandse Parlementaire Stelsel*, Ars Aequi Libri « Staats-en Bestuursrecht », deel 3, Nijmegen 1993, *passim.*

(3) *Reglement van Orde Tweede Kamer*, hoofdstuk 4, « De commissies, het voorbereidend onderzoek en het overleg met de regering ».

(4) G. H. HAGELSTEIN, *De Parlementaire Commissies*, Nederlands Parlementsrecht - monografie nr 6, Groningen, 1993, blz. 167-176.

(5) *ibidem.*

(6) idem.

(7) De begrotingsonderzoeken worden geconcentreerd op een beperkt aantal projecten die tot op het bot worden uitgespit.

plupart du temps correctement à toutes les questions et qu'ils fournissent même des informations utiles de leur propre initiative (1).

La plupart des constitutionnalistes maintiennent cependant qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'un « contrôle répressif occasionnel » et que d'autres systèmes de transmission de l'information devront être mis sur pied (2).

Il existe par ailleurs, au sein du Parlement néerlandais, une procédure de concertation écrite ou verbale entre les commissions permanentes et le ministre (3). Le ministre ou son secrétaire d'Etat sont très souvent présents au Parlement pour écouter les membres et discuter avec eux. C'est, en fait, l'émanation institutionnelle de ce que nous pourrions appeler le contrôle parlementaire ordinaire. Un certain nombre de mandataires politiques voudraient aller plus loin et ériger cette « correction » de la stratégie politique gouvernementale en usage parlementaire. Pour ce faire, il conviendrait cependant une fois encore que le gouvernement fournisse beaucoup plus d'informations (4).

Les aspects essentiels de la politique sont également examinés au cours des « réunions de commission élargies » (5).

Enfin, les commissions permanentes disposent d'un important pouvoir de contrôle et d'amendement dans la discussion des propositions de lois budgétaires (6).

Le Parlement a en effet renoncé, dès 1986, à la fonction classique de la discussion budgétaire (le volet « autorisation ») pour s'engager résolument dans la voie d'un débat approfondi sur le fond. Cette tentative pour avoir également son mot à dire sur certains aspects fondamentaux de la politique se traduit, sur le plan de la procédure, par le « *Fact-finding-process* » ou « examen budgétaire », au cours duquel les parlementaires se forgent une opinion à la lumière d'auditions de militaires, de fonctionnaires et d'experts et sur la base d'études indépendantes (7).

(1) Au cours de son mandat parlementaire, M. Frinking s'est toujours attaché à améliorer le processus de transmission des informations par les membres du gouvernement à la commission permanente à la Défense. Il est un des coauteurs de la fameuse « *Vos-Frinking-motie* », qui a permis à la commission d'être informée par le secrétaire d'Etat depuis la phase de constatation du besoin en ce qui concerne les projets dépassant les 25 millions de florins. Voir ci-après.

(2) D. J. ELZINGA ET H.G. WARMELINK, *Het Nederlandse Parlementaire Stelsel*, Ars Aequi Libri « Staats- en Bestuursrecht » deel 3, Nijmegem 1993, *passim.*

(3) *Règlement d'ordre intérieur de la Deuxième Chambre*, Chapitre 4, « Les commissions, l'examen préparatoire et la concertation avec le Gouvernement ».

(4) G.H. HAGELSTEIN, *De Parlementaire Commissies, Nederlands Parlementsrecht* — monographie n° 6, Groningen, 1993, pp. 167-176.

(5) *ibidem.*

(6) idem.

(7) Les examens de budgets se concentrent sur un nombre limité de projets, qui sont analysés dans les moindres détails.

Verder is het zo dat de Staatssecretaris het gehele jaar door aan de Vaste Commissie voor de Defensie verslag dient uit te brengen over de voortgang van de projecten die door de Kamer werden goedgekeurd (1).

Deze « Voortgangsrapportage » is een documentair erg omvangrijk gegeven. Soms komen er per parlementair jaar wel 100 dergelijke nota's bij de Commissie toe, waarover dan weer met de Staatssecretaris een « mondeling of schriftelijk » overleg wordt gevoerd. Deze « brieven van de Staatssecretaris » worden in de vorm van een parlementair stuk publiek gemaakt en omvatten omstandige gegevens over behoeftestelling, quantitatieve en qualitatieve eisen, financiële last, stand van het project ... (2).

Niet iedereen is het er over eens dat deze vorm van samenwerking tussen uitvoerende en wetgevende macht een « modelkarakter » heeft. Onlangs uitte een Amerikaans onderzoeker ernstige twijfels over de werkelijke impact van het Parlement (3). Volgens de heer Honig overleven practisch alle voorstellen van de Staatssecretaris inzake materieelaankopen « ongeschonden » de controle door het Parlement (4). In het licht van het voorgaande dient deze conclusie evenwel genuanceerd en gerelativeerd te worden.

De precieze procedures die nu in de Nederlandse Tweede Kamer gehanteerd worden zijn het resultaat van een zeer lange rijpingsperiode.

Alles begon in 1983-1984 met de zogenaamde « *Walrus*-affaire ». Deze zaak kwam eigenlijk eerder toevallig aan het licht in het verlengde van de Parlementaire Enquêtecommissie « RDM » (5). Hieruit bleek immers dat de RSV-scheepswerf, belast met het bouwen van twee *Walrus*-onderzeeboten, (6) besteld in 1978 en 1979, een « goede zaak » had gedaan, mede door het mismanagement van de materieelverantwoordelijken bij Defensie zelf.

De leveringstermijnen werd steeds verlengd en de kostprijs schoot als een pijl de hoogte in. Aanvankelijk zou *Walrus*-2 volgens de offerte in 1979 460 miljoen gulden kosten, en in januari 1985 opgeleverd worden.

(1) Dit gebeurt in de vorm van brieven en nota's van de Staatssecretaris bij de « Vaststelling der begroting ».

(2) De voorbeelden zijn legio. Op de Parlementsbibiotheek kunnen al deze stukken geraadpleegd worden.

(3) JAN HOFFENAAR, *De Generaals overschat*, NRC- Handelsblad, 18 september 1993.

(4) JAN WILLEM HONIG, *Defence Policy in the North Atlantic Alliance : the case of the Netherlands*, Westport-Connecticut, 1993, blz. 234-235.

(5) In maart 1983 besloot de Tweede Kamer tot een parlementaire enquête (vgl. België « parlementair onderzoek ») naar de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de ondergang van het Scheepsbouwconcern RSV, *Rijn-Schelde-Verolme*.

De *Walrus*-duikboten (zie : *Jane's Fighting Ships 1989-1990*, London, blz. 384-385) werden gebouwd bij het filiaal RDM, De Rotterdamse Droogdokmaatschappij.

(6) De *Walrus* is het « koptype » van een reeks voor de Nederlandse marine geproduceerde duikboten die als de *Walrus*-klasse worden aangeduid. De « *Walrus* » of « S 802 » liep van stapel op 28 oktober 1985 en werd in 1991 in vaart genomen, nog later dan de S 803 « Zeeleeuw » !

En outre, le secrétaire d'Etat doit faire rapport, tout au long de l'année, à la commission permanente de la Défense nationale sur l'état d'avancement des projets qui ont été approuvés par la Chambre (1).

Ces « rapports sur l'état d'avancement des projets » constituent une documentation très volumineuse. La Commission reçoit, bon an mal an, une centaine de notes de ce type, qui font ensuite l'objet d'une concertation « orale ou écrite » avec le secrétaire d'Etat. Ces « lettres du Secrétaires d'Etat », qui sont rendues publiques sous forme de document parlementaire, contiennent des informations circonstanciées sur les besoins, les exigences d'ordre quantitatif et qualitatif, la charge financière, l'état d'avancement du projet, etc. (2).

Tout le monde n'est pas convaincu de l'exemplarité de cette forme de collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif. Un chercheur a récemment émis des doutes quant à l'impact réel du Parlement (3). Selon M. Honig, pratiquement toutes les propositions du secrétaire d'Etat en matière d'acquisition de matériel militaire ont franchi sans encombre l'obstacle du contrôle parlementaire (4). Ce qui précède nous oblige toutefois à nuancer et à relativiser cette conclusion.

Les procédures précises appliquées actuellement par la Deuxième Chambre néerlandaise sont le résultat d'un très long processus de maturation.

Tout a commencé en 1983-1984 avec l'affaire « *Walrus* », qui a été mise au jour par hasard dans la foulée de la commission d'enquête parlementaire « RSV » (5). Il était en effet apparu que le chantier naval « RSV », chargé de la construction de deux sous-marins *Walrus* (6) commandés en 1978 et 1979, avait fait une « bonne affaire », notamment grâce à l'incurie des responsables du matériel au sein du département de la Défense.

Les délais de livraison étaient sans cesse prolongés et le coût montait en flèche. Au départ, le *Walrus* 2 devait coûter 460 millions de florins selon l'offre établie en 1979 et devait être livré en janvier 1985.

(1) Ces rapports se font sous la forme de lettres et de notes du secrétaire d'Etat lors de l'établissement du budget.

(2) Les exemples sont innombrables. Tous ces documents peuvent être consultés à la bibliothèque du Parlement.

(3) JAN HOFFENAAR, *De Generaals overschat, NRC-Handelsblad*, 18 septembre 1993.

(4) JAN WILLEM HONIG, *Defence Policy in the North Atlantic Alliance : the case of the Netherlands*, Westport-Connecticut, *1993*, pp. 234-235.

(5) En mars 1983, la Deuxième Chambre décidé d'ouvrir une enquête parlementaire sur l'implication des pouvoirs publics dans la déconfiture des chantiers navals RSV, *Rijn-Schelde-Verolme*.

Les sous-marins *Walrus* (voir *Jane's Fighting Ships 1989-1990*, Londres, pp. 384-385) ont été construits par la filiale RDM, *De Rotterdamse Droogdokmaatschappij*.

(6) Le *Walrus* est le premier d'une série de sous-marins produits pour la marine néerlandaise, que l'on désigne sous l'appellation de sous-marins de la classe *Walrus*. Le *Walrus* ou « S 802 » a été lancé le 28 octobre 1985 et réceptionné en 1991, c'est-à-dire encore plus tard que le S 803 « *Zeeleeuw* » !

In 1984 was de geraamde (!) kostprijs reeds opgelopen tot 940 miljoen gulden en de definitieve prijs lag nog veel hoger; de « Zeeleeuw » liep pas van stapel in 1987 en kon pas in 1989 in vaart genomen worden door de Koninklijke Marine (1).

Dit schandaal zorgde voor een ware aardschok in het Parlement en in het gehele defensie-establishment. Er zat duidelijk iets niet snor met de besluitvorming inzake materieelverwerving. In zijn vernietigend rapport over de *Walrus*-koop stelde de Algemene Rekenkamer (2) dat de enorme kostenoverschrijdingen te wijten waren aan complementaire en niet toegestane verbeteringen tijdens de investeringsfaze, dat de militairen geen betrouwbare ramingen hadden opgesteld en de Bewindslieden geen of slechte informatie hadden verschaft (3). De aanbevelingen waren duidelijk : de politieke leiding van het land moet de beleidsvoorbereiding inzake materieelverwerving beter superviseren en de Staten-generaal dienen beter op de hoogte gebracht van de evolutie van een dossier (4).

Staatssecretaris J. Van Houwelingen ging onmiddelijk samen met de Tweede Kamer aan het werk en presenteerde in zijn « Defensienota 1984 » een nieuw systeem van doorlichting en informatie, het zogenaamde « Defensie-materieelkeuze-proces » of « DMP » (5).

Sedert het opstarten van het DMP zijn de procedures steeds aangepast en verfijnd, in de richting van voortdurend verdergaande parlementaire controle én inspraak. Het DMP zoals dat in een Beschikking van 17 december 1986 geïnstutionaliseerd werd, is na drie wijzigingen, in overleg met de Tweede Kamer, onlangs in een nieuwe Beschikking van 25 januari 1993 gegoten (6).

Het DMP slaat in principe op alle aankopen boven de 5 miljoen gulden (± 100 000 000 Belgische frank). Alle projecten worden ingedeeld in twee categorieën : categorie I (beslissing door Staatssecretaris, projecten boven de 100 miljoen gulden (± 2 miljard Bel-

En 1984, le coût évalué (!) était déjà passé à 940 millions de florins et le prix définitif allait encore être beaucoup plus élevé; le « *Zeeleeuw* » n'a pu être lancé qu'en 1987 et réceptionné par la « Koninklijke Marine » en 1989 (1).

Le scandale a suscité un véritable séisme au Parlement et dans l'ensemble du monde de la Défense. La prise de décisions en matière d'acquisition de matériel présentait manifestement des carences. Dans son rapport accablant sur l'achat du *Walrus*, la « *Algemene Rekenkamer* » (2) (la Cour des comptes) déclarait que les énormes dépassements de coût étaient dus à des améliorations complémentaires et non autorisées au cours de la phase d'investissement et au fait que les militaires n'avaient pas établi d'évaluations fiables et que les responsables politiques avaient transmis de mauvaises informations ou n'en avaient pas transmises du tout (3). Les recommandations étaient claires : les dirigeants politiques du pays doivent mieux superviser l'élaboration de la politique en matière d'acquisition de matériel et les Etats généraux doivent être mieux informés de l'évolution d'un dossier (4).

Le Secrétaire d'Etat, J. Van Houwelingen, s'est immédiatement mis au travail avec la Deuxième Chambre et a présenté, dans sa « *Defensienota 1984* », un nouveau système de screening et d'information, la « DMP » ou « *Defensie-materieelkeuze-proces* » (5) (procédure à suivre pour l'établissement des choix en matière de matériel de défense).

Depuis la mise en œuvre de la DMP, les procédures ont sans cesse été adaptées et améliorées dans le sens d'un contrôle et d'une participation toujours plus grands de la part du Parlement. La DMP, telle qu'elle a été institutionnalisée dans une ordonnance du 17 décembre 1986 vient, après avoir fait l'objet de trois modifications et en accord avec la Deuxième Chambre, de faire l'objet d'une nouvelle ordonnance du 25 janvier 1993 (6).

La DMP s'applique en principe à tous les achats de plus de 5 millions de florins (environ 100 millions de francs). Tous les projets sont répartis en deux catégories : catégorie I (décision prise par le Secrétaire d'Etat, projets dont le coût est estimé à plus de

(1) Zie *Jane's ... o.c.*

(2) De Algemene Rekenkamer kan vergeleken worden met het Belgische Rekenhof maar heeft veel ruimere bevoegdheden omdat de A.R. ook de opportuniteitscontrole mag uitvoeren en onderzoek mag verrichten naar de efficiëntie van het gevoerde beleid.

(3) *Rapport van de Algemene Rekenkamer « inzake de besluitvorming en uitvoering van Walrus-project »*, Stukken Tweede Kamer 1985-1986, 19221-2.

(4) *ibidem.*

(5) Brief van de Staatssecretaris van Defensie, J. Van Houwelingen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Stukken Tweede Kamer 1983-1984, Defensienota 1984, 18169 nr 78, blz. 1-2.

(6) De geldigheidsduur van de Beschikking loopt tot 1 januari 1996, datum waarop het DMP opnieuw geëvalueerd dient te worden.

(1) Voir *Jane's ... o.c.*

(2) La *Algemene Rekenkamer* peut être comparée à la Cour des comptes belge, mais est dotée de compétences beaucoup plus étendues, étant donné qu'elle peut exercer un contrôle d'opportunité et peut mener des enquêtes sur l'efficacité de la politique menée.

(3) *Rapport de la Algemene Rekenkamer « relatif à la prise de décision dans le cadre du projet Walrus et à l'exécution de ce dernier »*, doc. Deuxième Chambre 1985-1986, 19221-2.

(4) *ibidem.*

(5) Lettre du Secrétaire d'Etat à la Défense, J. Van Houwelingen, au Président de la Deuxième Chambre. Documents Deuxième Chambre 1983-1984, *Defensienota* 1984, 18169 n° 78, pp. 1-2.

(6) La décision expire le 1er janvier 1996, date à laquelle la DMP devra faire l'objet d'une nouvelle évaluation.

gische frank) door bevelhebber krijgsmachtdeel, projecten beneden 100 miljoen gulden).

Toch kunnen bepaalde projecten onder de 100 miljoen gulden tot categorie I projecten gepromoveerd worden zo de politieke, internationale of socio-economische gevoeligheid ervan dat vereist.

De procedure inzake het DMP wordt begeleid door een jaarlijks « Materieelprojectenoverzicht » dat door het Directoraat-generaal Materieel van het Ministerie van Defensie wordt opgesteld. Voor de categorie-I-projecten uit dit overzicht dient de Staatssecretaris de Tweede Kamer per nota uitleg te verschaffen. Voor de categorie-II-projecten moet de bevelhebber van het betrokken Krijgsmachtdeel vóór de definitieve gunning, de Staatssecretaris op de hoogte brengen.

Onlangs is door de « Motie-*Vos-Frinking* », door Regering en Tweede Kamer aanvaard, een verfijning van dit DMP ingesteld op het niveau van de operationele behoeftenstelling. Dit houdt in dat de Defensiecommissie moet worden ingelicht over de behoeftenstellingsfaze voor alle projecten waarvan de verwachte bestelkost de 25 miljoen gulden (± 500 miljoen Belgische frank) zal overtreffen. De Staats-secretaris dient dit per omstandig schrijven te doen.

De Vos-Frinking-procedure maakt evenwel *geen* deel uit van het DMP, het is een speciale regeling die aan het DMP voorafgaat (1).

Het DMP zelf kent vijf documenten, aangeduid als « DMP-documenten » :

— het A-document : informatie over start van een project;

— de B-, C- en D-documenten : informatie over voorstudiefaze (*feasability*) (« B »), over de studiefaze (*project definition*) (« C ») en over de verwervingsvoorbereiding (*design and development*) (« D »);

— het E- document : informatie over de Evaluatie van een aangekocht wapensysteem (2).

In principe kunnen alle DMP-documenten gebruikt worden ter voorlichting van het Parlement, de beslissing over de wijze waarop dit zal gebeuren wordt door de Bewindslieden genomen.

Voor alle grote projecten boven de 100 miljoen gulden (± 2 miljard frank) geldt als basisregel dat de Tweede Kamer over de A-, B-, C- en D-faze uitvoerig wordt geïnformeerd. Voor alle projecten boven de 25 miljoen dient de defensiecommissie in elk geval over de behoeftestelling (A-faze) te worden geïnformeerd (3). Voor de daarop volgende faze spreekt de

(1) Besluit van de Staatssecretaris van Defensie inzake het Defensie-materieel keuzeproces (DMP), Besluit nr 93002099 van 25 januari 1993, 20 bladzijden + 7 bijlagen.

(2) *ibidem*.

(3) Ons vriendelijk medegedeeld door Ton Teunissen, Griffier van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer.

100 millions de florins (environ 2 milliards de francs) au moment de la commande) et catégorie II (décision prise par le commandant des forces armées, projets de moins de 100 millions de florins).

Certains projets de moins de 100 millions de florins peuvent néanmoins être traités comme des projets de la catégorie I en raison de leur sensibilité politique, internationale ou socio-économique.

La procédure en matière de DMP s'accompagne d'un « aperçu des projets de matériel », établi annuellement par la direction générale du matériel du ministère de la Défense. En ce qui concerne les projets de la catégorie I de cet aperçu, le secrétaire d'Etat est tenu de transmettre une note d'information à la Deuxième Chambre. Pour ce qui est des projets de la catégorie II, le commandant de la force armée concernée doit informer le secrétaire d'Etat avant l'adjudication définitive.

La motion « *Vos-Frinking* », adoptée récemment par le gouvernement et la Deuxième Chambre, a peaufiné ce DMP pour ce qui est de la définition opérationnelle des besoins. La commission de la Défense doit désormais être informée de la phase de définition des besoins pour tous les projets dont le coût estimé à la commande excède 25 millions de florins (environ 500 millions de francs). Le secrétaire d'Etat rédige une note circonstanciée à cet effet.

La procédure Vos-Frinking *ne* fait toutefois *pas* partie du DMP. Il s'agit d'une règle particulière précédant le DMP (1).

La DMP comporte cinq documents connus sous le nom de « documents DMP » :

— le document A : informations relatives au lancement d'un projet;

— les documents B, C et D : informations relatives à l'étude préliminaire (*feasability* = B), à l'étude (*project definition* = C) et à la préparation de l'acquisition (*design and development* = D);

— le document E : informations relatives à l'évaluation d'un système d'armes acquis (2).

Tous les documents DMP peuvent en principe être utilisés pour informer le Parlement, mais la décision quant aux modalités de cette information appartient aux dirigeants.

Dans le cas des grands projets de plus de 100 millions de florins, la règle de base veut que la Deuxième Chambre soit amplement informée des phases A, B, C et D. Pour ce qui est des projets de plus de 25 millions, la commission de la Défense doit de toute façon être informée de la définition des besoins (phase A) (3). Quant aux phases suivantes, la com-

(1) Arrêté du Secrétaire d'Etat à la Défense relatif à la procédure à suivre pour l'établissement des choix en matière de matériel de défense (DMP), Arrêté n° 93002099 du 25 janvier 1993, 20 pages + 7 annexes.

(2) *ibidem*.

(3) Informations aimablement transmises par M. Ton Teunissen, greffier de la commission permanente de la Défense de la Deuxième Chambre.

Commissie met de Staatssecretaris af over welke projecten zij welke informatie wil.

Dit zeer uitvoerige systeem wordt sedert enkele jaren in de praktijk over het algemeen goed toegepast. Toch zijn er mogelijke punten van kritiek op de geciteerde procedure.

Vooreerst blijven de Parlementsleden afhankelijk van de *goodwill* van de Staatssecretaris om welwillend informatie te verschaffen.

Ten tweede kunnen de Leden van de Tweede Kamer nog steeds niet op overtuigende wijze de besluitvorming ten gronde beïnvloeden hoewel ze dat vurig wensen. Als sprekend voorbeeld daarvan geldt de zogenaamde « *helikopter*-saga », waar wij even dieper willen op ingaan omdat de zwakheden van de procedure er goed door in de verf worden gezet.

In de Defensienota 1991 werd de oprichting aangekondigd van een « Luchtmobiele Brigade » (1). Deze innovatie werd als speerpunt van het nieuwe defensiebeleid gepresenteerd (2).

Deze aeromobiele eenheid moet snel en onder gevechtsomstandigheden overal ter wereld kunnen worden ingezet.

Daartoe besloot de Landmacht en de Minister dat de brigade zou bestaan uit lichte infanterie-eenheden, transport- én aanvalshelikopters (3).

De helikoptersquadrons zouden 70 operationele stuks tellen, 30 voor transportdoeleinden en 40 zwaar bewapende als vuursteun en begeleiding.

Bij de bespreking van het A-document inzake de operationele behoeftenstelling bleek alras dat de Vaste Commissie voor Defensie het roerend oneens was met de Landmacht én met de Staatssecretaris. De parlementsleden wilden een « *multi-purpose-helikopter* » die beide operationele taken aankon. De Staatssecretaris zwichtte voor de druk en beval een studie naar de haalbaarheid van het voorgestelde « *multi-purpose* » hefschroefvliegtuig. Na grondige analyse bleek dat de helikopter die door de Tweede Kamer werd voorgesteld helemaal niet op de markt te koop was (4).

De Kamer kon dan ook niet anders dan de Staatssecretaris toestemming te geven tot de B-faze over te gaan.

(1) De « Luchtmobiele Brigade » bestaat uit 3 bataljons van 600 manschappen met alle nodige steuneenheden + transport. Voor het vervoer der brigade naar de « afwachtingszone » (maximaal 250 km van de « inzetzone ») werden twee DC-10 en twee C-130 « Hercules » aangekocht.

(2) Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1992-1993, stuk 22327 (« oprichting luchtmobiele brigade ») nr 5, *passim*.

(3) *ibidem*.

(4) Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1993-1994, stuk 22327 (« oprichting ... ») nr 17. Hierin wordt verslag gedaan van de rapporten van de onafhankelijke onderzoeksinstituten naar het bestaan en de haalbaarheid van een « *multi-purpose-helikopter* ».

mission s'entend avec le secrétaire d'Etat pour déterminer quelles informations elle souhaite au sujet de quels projets.

Si, depuis quelques années, ce système très élaboré est également bien appliqué dans la pratique, la procédure susvisée prête néanmoins le flanc à la critique par certains aspects.

Premièrement, les parlementaires continuent à dépendre du « *goodwill* » du secrétaire d'Etat pour ce qui est de la communication des informations.

Deuxièmement, les membres de la Deuxième Chambre ne sont toujours pas en mesure d'influencer de manière convaincante le processus décisionnel. Le parangon en est la « Saga des *hélicoptères* » que nous tenons à aborder plus en détail parce qu'elle met bien en lumière les faiblesses du système.

Dans la note de Défense 1991, est annoncée la création d'une « *brigade aéromobile* » (1). Cette innovation a été présentée comme étant le fer de lance de la nouvelle politique de défense (2).

Cette unité aéromobile doit pouvoir être engagée rapidement partout dans le monde dans des conditions de combat véritables.

A cet effet, la force terrestre et le ministre ont décidé que la brigade serait constituée d'unités d'infanterie légère, d'unités de transport et d'hélicoptères d'assaut (3).

Les escadrilles d'hélicoptères compteraient 70 appareils opérationnels, 30 appareils de transport et 40 appareils puissamment armés destinés à assurer le soutien de tir et l'aide logistique.

Lors de la discussion du document A relatif à la détermination des besoins, il s'est rapidement avéré que la Commission permanente de la Défense était en désaccord total avec la force terrestre et avec le secrétaire d'Etat. Les parlementaires voulaient un « *multi-purpose-helikopter* » susceptible de remplir les deux missions opérationnelles. Le secrétaire d'Etat céda aux pressions et ordonna que l'on réalise une étude sur la faisabilité du « *multi-purpose* » proposé. Après une analyse approfondie, il s'est avéré que l'hélicoptère souhaité par la Deuxième Chambre n'existait pas sur le marché (4).

La Chambre ne pouvait dès lors qu'accorder au secrétaire d'Etat l'autorisation de passer à la phase B.

(1) La « *brigade aéromobile* » se compose de 3 bataillons de 600 hommes dotés de toutes les unités de soutien nécessaires + transport. Deux DC-10 et deux C-130 « Hercule » ont été achetés pour transporter la brigade vers la « zone d'attente » (qui se trouve au maximum à 250 kilomètres de la « zone d'engagement »).

(2) Deuxième Chambre, 1992-1993, doc. 22327 (« *oprichting luchtmobiele brigade* ») n° 5.

(3) *ibidem*.

(4) Deuxième Chambre, 1993-1994, doc. 22327 (« *oprichting ...* ») n° 17. Il y est rendu compte des rapports des instituts de recherche indépendants sur l'existence et la faisabilité d'un « *multi-purpose* ».

Om aanvankelijk vrij onverklaarbare redenen werd het oorspronkelijke pakket « transport-helikopters » dan opgesplitst in 13 zware en 17 lichte toestellen (1).

Voor de eerste soort was er maar een valabele kandidaat, de CH-47 « *Chinook* » van Boeing (2).

Voor de lichte toestellen bleven na eliminatie echter nog twee kandidaten over : de AS532-U2 « *Cougar* » van het Frans-Duitse consortium Eurocopter en de S-70A « *Blackhawk* » van het Amerikaanse bedrijf Sikorsky.

De *Blackhawk* leverde tijdens de tests duidelijk betere prestaties daar waar de *Cougar* door enkele militaire experten zelfs als operationeel eerder ongeschikt werd gequalificeerd. De *Sikorsky*-heli heeft trouwens al meer dan zijn sporen verdiend, terwijl de *Cougar* eigenlijk een militaire versie van de civiele *Superpuma*. Het prijskaartje was voor beide toestellen vrijwel gelijk (3).

Waarom heeft Cougar dan tenslotte de order binnengehaald ? ... door een beter en evenwichtiger samengesteld *compensatiepakket* (4).

Verschillende Nederlandse defensie-bedrijven, *Fokker* en *Daf Special Products* op kop, hebben ten voordele van *Cougar* bij de Nederlandse overheden gelobbied, omdat zij de hoofdbeneficiarissen van de compensatieorders zouden worden (5).

De Nederlandse Tweede Kamer heeft in geheel dit keuze-proces geen rol van betekenis gespeeld. Hieruit moge blijken dat het naakte bestaan van een theoretisch uitstekende procedure, die in het buitenland als « model » wordt omschreven, an-sich onvoldoende is om als parlement het onderste uit de kan te halen bij de confrontatie met de uitvoerende macht.

4.2.3.6. Zweden

Het parlementaire stelsel in Zweden in het algemeen en de juridische primauteit van de Wetgevende Macht op de Uitvoerende Macht in het bijzonder,

(1) B. BOMMELS, *Indianenverhalen over heli's : grootste defensie-order in jaren wekt politieke spanning*, Elseviers Magazine, 16 oktober 1993, blz. 34-35.

(2) Deze werden van het Canadese leger tweedehands overgekocht; de revisie en updating gebeurt door Boeing.

(3) X., *Defensie geeft voorkeur aan Franse heli's*, NRC-Handelsblad, 30 september 1993.

(4) K. COLIJN EN P. RUSMAN, *Defensie's kooplust : de aanschaf van veel helikopters houdt alle bondgenoten te vriend*, Vrij Nederland, 16 oktober 1993, blz. 22-24.

(5) Voor het verdere verloop van de « helikoptersaga » verwijzen wij graag naar de zeer degelijke, quasi-wekelijkse verslaggeving van Joris Janssen LOK in Jane's Defence Weekly.

Pour des raisons assez inexplicables, le contingent initial d'hélicoptères de transport a alors été scindé en 13 appareils lourds et 13 appareils légers (1).

Il n'y avait qu'un seul candidat valable pour le premier type d'hélicoptère, à savoir le CH-47 « *Chinook* » de Boeing (2).

En ce qui concerne les appareils légers, il ne subsista toutefois que deux candidats après élimination : l'AS532-U2 « *Cougar* » du consortium franco-allemand Eurocopter et le S-70A « *Blackhawk* » de l'entreprise américaine Sikorsky.

Le « *Blackhawk* » afficha des performances nettement meilleures au cours des tests, tandis que le « Cougar » fut jugé plutôt inadéquat sur le plan opérationnel par certains experts militaires. L'hélicoptère « *Sikorsky* » a d'ailleurs largement fait ses preuves, tandis que le « *Cougar* » est en fait une version militaire du « *Superpuma* » civil. Le coût des deux appareils était pratiquement identique (3).

Pourquoi le « Cougar » a-t-il finalement emporté le marché ? ... parce que les *compensations* étaient supérieures et plus équilibrées (4).

Différentes entreprises néerlandaises de matériel de défense, *Fokker* et *Daf Special Products* en tête, ont exercé des pressions auprès des autorités néerlandaises en faveur du *Cougar*, parce qu'elles seraient les principales bénéficiaires des commandes compensatoires (5).

La Deuxième Chambre néerlandaise n'a joué aucun rôle significatif dans l'ensemble de ce processus de choix. Cet exemple montre que la simple existence d'une procédure théoriquement excellente, qui est considérée comme un modèle à l'étranger, ne permet pas en soi au Parlement d'avoir le dernier mot lors de la confrontation avec le pouvoir exécutif.

4.2.3.6. Suède

Le régime parlementaire suédois en général et la primauté en droit du pouvoir législatif sur l'exécutif en particulier sont régis par les « *Grundlagar* », c'est-

(1) B. BOMMELS, « *Indianenverhalen over heli's : grootste defensie-order in jaren wekt politieke spanning* », Elseviers Magazine, 16 octobre 1993, pp. 34-35.

(2) Ceux-ci ont été rachetés d'occasion à l'armée canadienne; Boeing assure la révision et la modernisation.

(3) X., « *Defensie geeft voorkeur aan Franse heli's* », *NCR-Handelsblad*, 30 septembre 1993.

(4) K. COLIJN ET P. RUSMAN, « *Defensie's kooplust : de aanschaf van veel helikopters houdt alle bondgenoten te vriend* », *Vrij Nederland*, 16 octobre 1993, pp. 22-24.

(5) On trouvera la suite de la saga des hélicoptères dans les excellents articles quasi hebdomadaires de Joris Janssen dans *Jane's Defence Weekly*.

worden geregeld door de zogenaamde « *Grundlagar* », de Organieke wetten van het Rijk, die samen de geschreven grondwet van het land vormen (1).

Een van deze organieke wetten, de « *Regeringsformen* »-*wet* van 27 februari 1974, stipuleert expliciet dat het Parlement, de « *Riksdag* », de primauteit heeft over alle andere machten (2).

Een andere constitutionele wet is « *Riksdagsordnings* »-wet, eveneens van 1974, die het Reglement van de Riksdag bepaalt (3). Door het kamerreglement constitutionele waarde toe te kennen, komt de primauteit van het parlement nogmaals duidelijk tot uiting.

De parlementaire traditie in Zweden kan het best vergeleken worden met die in de andere Scandinavische landen (4).

Binnen de *Riksdag* is een « Commissie voor Defensie » actief, de zogenaamde *FöU*-Commissie (5) en telt, zoals de andere « permanente » Commissies, 17 leden (6).

Alle beraadslagingen verlopen achter gesloten deuren (7).

De *FöU* participeert op tweeërlei wijze aan de besluitvorming inzake defensiematerieelverwerving (8).

Enerzijds bestaat er in Zweden voor wat defensieaankopen betreft, een lange-termijn-planning : Om de vijf jaar dient de Minister van Landsverdediging (in zeer nauwe samenwerking met de Krijgsmacht) een « Vijfjarenplan voor Defensie » in bij de *Riksdag*. Dit plan omvat een studie van de geostrategische toestand, van de behoeften aan materieel die daaruit voortvloeien, en een overzicht van het materieel dat

(1) De « *Organieke Wetten van het Koninkrijk Zweden* » (*Grundlagar*) vormen de geschreven grondwet en omvatten : *de Regeringsformen, de Succesionsordningen, de Tryckfrihetsförordningen en de Riksdagsordning.*

Ake Malmström, *The constitutional system of Sweden, in : International encycopaedia of comparative law* (ed. : Viktor Knapp), Tübingen, 1987, blz. S. 158-175.

(2) Eric Lindström, *The Swedisch Parliamentary System, Stockholm*, 1982, blz. 16-17.

(3) *Ibidem.*

(4) P. Lalumière et A. Demichel, *Les Régimes Parlementaires Européens (Les Monarchies parlementaires des petits pays)*, Paris, 1966, blz. 218-366.

(5) *Lois Organiques de la Suède avec une introduction de E. Holmberg et N. Stjernquist, Riksdag*, 1989, blz. 19-20.

(6) Idem, blz. 92-93.

(7) Idem, blz. 37. Dit kan verwondering wekken gezien de erg oude en soliede traditie inzake « *openbaarheid van bestuur* ».

(8) De gegevens inzake de parlementaire participatie aan het defensiematerieelverwervingsproces werden ons welwillend medegedeeld door de heer Thornstrup, adjunct-griffier van de Comissie voor Defensie van *de Riksdag*.

à-dire les lois organiques du Royaume dont l'ensemble forme la constitution écrite du pays (1).

L'une de ces lois organiques, la loi dite « *Regeringsformen* » du 27 février 1974, dispose explicitement que le Parlement, le « *Riksdag* », prime tous les autres pouvoirs (2).

Une autre loi constitutionnelle, datant également de 1974, est la loi dite « *Riksdagsordning* », qui porte le Règlement du Riksdag (3). Le fait d'accorder valeur constitutionnelle au Règlement de la Chambre est une autre preuve manifeste de la primauté du Parlement.

Les traditions parlementaires qui présentent le plus grand nombre de traits communs avec la tradition parlementaire suédoise sont celles des autres pays scandinaves (4).

Il existe, au sein du « *Riksdag* », une Commission de la Défense, appelée commission *FöU* (5), qui compte 17 membres, à l'instar des autres commissions « permanentes » (6).

Toutes les délibérations ont lieu à huis clos (7).

La *FöU* participe de deux manières à la prise de décision en matière d'acquisition de matériel militaire (8).

D'une part, en ce qui concerne les achats militaires, la Suède pratique une politique de planification à long terme. Tous les cinq ans, le ministre de la Défense nationale dépose au « *Riksdag* » (en étroite collaboration avec l'armée) un « Plan quinquennal pour la Défense ». Ce plan contient une étude de la situation géostratégique, des besoins en matériel que celle-ci implique ainsi qu'un aperçu du matériel que

(1) Les « *lois organiques du Royaume de Suède* » (*Grundlagar*) constituent la Constitution écrite et comprennent : *les Regeringsformen, les Succesionsordningen, les Tryckfrihetsförordningen et la Riksdagsordning.*

Ake Malmström, « *Het constitutional system of Sweden* », *in : International encycopaedia of comparative law* (éd. : Viktor Knapp), Tübingen, 1987, pp. S. 158-175.

(2) Eric Lindström, *The Swedish Parliamentary System, Stockholm*, 1982, pp. 16-17.

(3) *Ibidem.*

(4) P. Lalumière et. A. Demichel, Les Régimes Parlementaires Européens (Les Monarchies parlementaires des petits pays), Paris, 1966, pp. 218-366.

(5) Lois Organiques de la Suède avec une introduction de E. Holmberg et N. Stjernquist, *Riksdag*, 1989, pp. 19-20.

(6) Idem, pp. 92-93.

(7) Idem, p. 37. Cela peut susciter quelque étonnement étant donné la tradition très ancienne et solidement ancrée en matière de « *publicité de l'administration* ».

(8) Les données relatives à la participation parlementaire à la procédure d'acquisition de matériel de défense nous ont été aimablement fournies par M. Thornstrup, greffier adjoint de la commission de la Défense du *Riksdag*.

het Zweedse Leger én de Minister wensen te ontwikkelen (1) of aan te kopen.

Over dit vijfjarenplan, dat tijdens de looptijd kan gewijzigd worden met instemming van het Parlement, wordt in de *FöU* uitvoerig van gedachten gewisseld. Vaak worden in het oorspronkelijke plan wijzigingen aangebracht die tegemoetkomen aan de wensen van de *Riksdag*.

Het belangrijkste wapen van de *Riksdag* in zijn controle op de Regering ligt echter in de jaarlijkse bespreking van het begrotingsontwerp (2).

De defensiebegroting wordt in de *FöU* uitvoerig besproken en elke voorgestelde uitgave wordt zorgvuldig afgewogen tegen het Vijfjarenplan. De voorstellen van de Minister moeten per project geordend worden en per project moet duidelijk aangegeven worden in welke faze van de lange-termijnplanning een dossier zich bevindt. De minister behoeft elk jaar per project toestemming te krijgen voor initiële of verdere financiering van een geplande ontwikkeling of aankoop.

Het is wel degelijk zo dat de Defensiecommissie voor elke beslissing tot ontwikkeling of aankoop haar formele toestemming dient te geven. Vaak gebeurt dit in twee fazen : eerst komt het principieel akkoord, pas later (soms veel later) komt de beslissing inzake de toegestane kredieten.

Een goed voorbeeld hiervan vormt de aankoop van nieuwe MBT's (Main Battle Tanks) voor de Zweedse landmacht. De *FöU* gaf in 1992 de Regering toestemming de aankoop of ontwikkeling te onderzoeken omdat de Commissie vond dat er inderdaad aan nieuwe tanks behoefte was, maar gaf slechts in 1993 de financiële middelen daartoe vrij en beperkte ze overigens tot 10 miljard Zweedse Kronen.

Een ander dossier dat door de *FöU* op de voet wordt gevolgd is de ontwikkeling van de « Griffen », een nieuw, hypermodern gevechtsvliegtuig van de

(1) Zweden beschikt immers over een imposante militair-industriële basis met hoogtechnologische bedrijven die heel vaak eigen producten voor de binnenlandse markt én voor de export ontwikkelen. Zweden heeft een complete vliegtuigindustrie, een volledig gamma inzake marine-technologie (duikboten inbegrepen), een eigen productie van pantsers, van munitie enz.

Voor cijfergegevens zie : « *L'industrie de défense en Suède* » *(1992) in : Mémento Défense-Désarmement 1993, Dossiers du GRIP*, blz.386.

Meer qualitatieve data vindt men in :

JOHN KEEGAN, *World Armies, London*, 1979, blz. 665-672.

International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1993-1994, London, 1994, blz. 88-89.

Sipri Yearbook 1993, World armaments and disarmament, Stockholm, 1993, passim.

(2) ERIC LINDSTRÖM, *The Swedish Parliamentary System* ... blz. 54-56.

l'armée suédoise et le ministre souhaitent développer (1) ou acheter.

Ce plan quinquennal, qui peut être modifié en cours d'exécution avec l'accord du Parlement, donne lieu à un débat en profondeur au sein de la *FöU*. Il arrive fréquemment que ce plan y subisse des modifications conformes aux souhaits du « *Riksdag* ».

L'arme essentielle dont dispose le « *Riksdag* » dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur le gouvernement est toutefois l'examen annuel du projet de budget (2).

Le budget de la Défense est examiné en détail au sein de la *FöU* et chaque dépense proposée est soigneusement évaluée à l'aune du Plan quinquennal. Les propositions du ministre doivent être classées par projet, avec indication précise, pour chaque projet, de la phase de planification à long terme dans laquelle se trouve ce dossier. Le ministre doit recevoir chaque année et pour chaque projet l'autorisation d'entamer ou de poursuivre le financement d'un projet de développement ou d'achat.

La commission de la Défense doit en effet donner son autorisation formelle pour chaque décision de développement ou d'achat. Cette procédure comporte souvent deux phases : dans un premier temps, elle donne son accord de principe, et ce n'est qu'ultérieurement (parfois beaucoup plus tard) qu'elle prend la décision en ce qui concerne les crédits accordés.

Un bon exemple à cet égard est l'achat des nouveaux chars MBT (Main Battle Tanks) pour la force terrestre suédoise. La *FöU* a autorisé, en 1992, le gouvernement à examiner le problème de l'achat ou du développement de ces armements, étant donné qu'elle estimait que l'armée avait effectivement besoin de nouveaux chars, mais elle n'a libéré les moyens financiers à cet effet qu'en 1993 et elle s'est d'ailleurs limitée à un montant de 10 milliards de couronnes suédoises.

Un autre dossier qui est suivi de près par la *FöU* est le développement d'un nouvel avion de combat hypermoderne de la sixième génération, le « Grif-

(1) La Suède dispose en effet d'une imposante industrie militaire comptant des entreprises de haute technologie qui développent souvent leurs propres produits, à la fois pour le marché national et pour l'exportation. La Suède dispose d'une industrie aéronautique complète, d'une gamme complète en matière de technologie maritime (y compris les sous-marins), d'une production nationale de tanks, de munitions, etc.

Pour les données chiffrées, voir « L'industrie de défense en Suède » (1992) dans : Mémento Défense-Désarmement 1993, Dossiers du GRIP, p. 386.

Un complément d'information peut être trouvé dans les publications suivantes :

JOHN KEEGAN, *World Armies, London*, 1979, pp. 665-672.

International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1993-1994, London, 1994, pp. 88-89.

Sipri Yearbook 1993, World armaments and disarament, Stockholm, 1993, passim.

(2) ERIC LINDSTRÖM, *The Swedish Parliamentary System* ... pp. 54-56.

zesde generatie door *SAAB-Viggen,* mede door de enorm oplopende kosten die met deze voornamelijk autochtone produktie gepaard gaan (1).

Buiten het vijfjarenplan dient de minister elke aankoop te melden die de 15 miljoen Zweedse Kronen te boven gaat. Toch worden niet al de gemelde aankopen onderzocht. Om banalisering van zijn macht tegen te gaan, beperkt de *FöU* zich tot de grondige screening van enkele speciaal geselecteerde dossiers. De selectiecriteria zijn meestal van regionale, industriële of sociaal-economische aard (2). Onder de vijftien miljoen Kronen hoeft de Chef van de Generale Staf geen toestemming te vragen, noch aan de Minister noch aan het Parlement (3).

Tenslotte dient opgemerkt dat dit gehele systeem niet beschreven staat in een juridisch bindend document of in een protocol. Het behoort sedert de inwerkingtreding van de nieuwe grondwetsteksten in 1975 tot de institutionele tradities van het land.

4.2.3.7. Frankrijk

Op 20 januari 1994 hield de heer Philippe Séguin, voorzitter van de *Assemblée Nationale*, een toespraak tot de *Union des Associations de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale* (IHEDN), met als titel *« La défense de la France »*.

Aan het einde van deze programmatische verklaring had hij het over *« l'action du parlement »* inzake het defensiebeleid en vergulde duidelijk de bittere pil van de frustratie van zijn Parlementsleden niet toen hij stelde :

« ... beaucoup de parlementaires ont pu avoir le sentiment d'être mal associés aux études (4) conduites et mal informés .... Il est vrai que dans le domaine de la défense le Président de la République, chef des armées, a un rôle prééminent qu'il n'est pas question de nier (5); ...

(1) De *« monitoring »* vindt niet alleen plaats ten tijde van het begrotingsdebat, maar voor dossiers zoals het Griffen-project, gaat dit gepaard met een quasi-continu proces van informatiedoorstroming en hearings.

(2) De Parlementsleden vertegenwoordigen voor deze materies militair-industriële lobbies uit hun eigen kiesdistrict en waken er over dat de regionale spreiding van defensie-orders voor de Zweedse industrie op een billijke wijze geschied. Gezien het enorme belang van de defensie-industrie in Zweden voor de tewerkstelling, halen overwegingen van sociaal-economische aard het vaak op de louter militaire considerateis. Dit betekent echter geenszins dat operationeel nutteloos materieel wordt gekocht. Na de initiële, vrij objectieve vaststelling der behoeftes, komt blijkbaar een lobbyronde om de beschikbare middelen regionaal en per industriesector billijk te verdelen.

(3) Er dient op gewezen dat bovenop deze delegatie, de Minister heel vaak projecten door de Generale Staf laat uitvoeren zonder daar nog in te interveniëren.

(4) De heer Séguin verwees expliciet naar de debatten over de opportuniteit van kernproeven en over de voorbereiding van de *« Livre Blanc de la Défense »*.

(5) Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de heer Séguin als overtuigd neo-gaullist geen afbreuk wil doen aan dit basisbeginsel van de Ve Republiek.

fen », par *SAAB-Viggen,* en raison notamment des coûts énormes qu'entraîne cette production autochtone (1).

En dehors du plan quinquennal, le ministre doit signaler tout achat qui dépasse les 15 millions de couronnes suédoises. Tous les achats signalés ne sont cependant pas examinés; afin d'éviter que son pouvoir se banalise, la *FöU* se borne à examiner de manière approfondie certains dossiers spécialement sélectionnés. Les critères de sélection sont souvent d'ordre régional, industriel ou socio-économique (2). Au-dessous des 15 millions de couronnes, le chef de l'Etat-major général ne doit demander ni l'autorisation du ministre ni celle du Parlement (3).

Enfin, il convient de souligner que l'ensemble de ce système ne fait l'objet ni d'un document juridique contraignant ni d'un protocole. Depuis l'entrée en vigeur, en 1975, des nouveaux textes constitutionnels, il fait partie des traditions institutionnelles du pays.

4.2.3.7. France

Le 20 janvier 1994, M. Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale, a prononcé un discours devant l'Union des associations de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), sur le thème *« La défense de la France »*.

A la fin de cette déclaration programmatique, il a évoqué l'action du Parlement en matière de défense et n'a manifestement pas cherché à cacher la frustration de ses parlementaires lorsqu'il a déclaré :

« ... beaucoup de parlementaires ont pu avoir le sentiment d'être mal associés aux études (4) conduites et mal informés .... Il est vrai que dans le domaine de la défense le président de la République, chef des armées, a un rôle prééminent qu'il n'est pas question de nier (5); ...

(1) Le *« monitoring »* ne se pratique pas uniquement lors du débat budgétaire; les dossiers tels que le projet Griffen s'accompagnent aussi d'une procédure quasi ininterrompue de communication d'informations et d'auditions.

(2) Les parlementaires représentent fréquemment les lobbies de l'industrie militaire de leur propre arrondissement électoral et veillent à une répartition régionale équitable des commandes militaires pour l'industrie suédoise. Eu égard à l'importance énorme que revêt l'industrie de la défense en Suède pour l'emploi les considérations d'ordre socio-économique priment souvent les considérations purement militaires. Cela ne signifie pas pour autant que l'on achète du matériel inutile du point de vue opérationnel. La détermination initiale et relativement objective des besoins est suivie d'une phase de lobbying destinée à répartir les moyens disponibles de façon équitable entre les régions et les secteurs industriels.

(3) A noter qu'en plus de cette délégation, le ministre fait très souvent exécuter des projets par l'Etat-major général sans plus intervenir.

(4) M. Séguin renvoie explicitement aux débats sur l'opportunité des essais nucléaires et sur la préparation du « Livre Blanc de la Défense ».

(5) Il ne faudrait en effet pas oublier qu'en tant que néogaulliste convaincu, M. Séguin ne veut pas déroger à ce principe de base de la Ve République.

Il n'en demeure pas moins que le Parlement vote le budget de la défense, les lois de programmation militaire et bien sûr tous les textes organisant l'institution militaire ...

Il est donc souhaitable et naturel qu'il dispose de toutes les informations utiles et qu'il puisse, ..., exercer son droit de contrôle sur l'action de l'exécutif. Cela n'est à l'évidence pas toujours le cas à l'heure actuelle ... » (1).

Deze uitspraken van de Voorzitter van de *Assemblée* bevatten eigenlijk alle ingrediënten die wij voor onderhavige studie nodig hebben.

Vooreerst is er de kritiek op het niet of weinig betrokken zijn van de parlementsleden bij de bepaling van het defensiebeleid en de daaraan gekoppelde vaststelling dat de informatie die door de uitvoerende macht aan het Parlement wordt doorgespeeld onvoldoende is.

Ten tweede is er de conclusie dat de President de belangrijkste acteur is op het vlak van het defensiebeleid.

Reeds in 1977 schreef Simon Cohen, een eminent jurist, in een sedertdien als referentie geldend artikel (2), dat de parlementaire controle op het defensiebeleid constitutioneel beperkt is en eigenlijk door de parlementaire praktijk zelf gefnuikt wordt.

De controle door het Parlement beperkt zich, volgens Cohen, essentieel tot het zogenaamd controleren van door de Regering welwillend verschafte informatie over haar beleid en of het retoucheren van marginale punten via de wetgevende of budgettaire procedure.

De stellingen van Cohen werden recent verfijnd door een studie van Marie-Thérèse Viel uit 1993 (3).

Viel stelt dat de Vijfde Republiek (4) qua defensiebeleid gekenmerkt wordt door een zeer sterke presidentiële invloed (5) op de besluitvorming, en dat ondanks de juridische preëmintie van de eerste minister. Viel stelt duidelijk « ... het Parlement speelt (in deze) een ondergeschikte rol ... en heeft slechts beperkte bevoegdheden ... » (6).

Artikel 34 van de Franse Grondwet bepaalt immers dat het Parlement de algemene principes en het algemene kader van het militaire en veiligheidsbeleid kan bepalen en verleent geen enkele beslissings-

(1) PHILIPPE SÉGUIN, *La Défense de la France, Défense Nationale*, april 1994, blz. 7-20.

(2) SIMON COHEN, *Chronique institutionelle Française : Le contrôle parlementaire de la politique de défense*, Revue du droit public et de la science politique, XCIII, 1977, blz. 377-466

(3) MARIE-THÉRÈSE VIEL, « *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier Ministre* », Revue du droit public et de la science politique, 1993-1, blz. 141-195.

(4) A. MENON, *Continuing politics by other means : Defence policy under the French Fifth Republic*, West European politics, vol. 17, n° 4, octobre 1994, blz. 74-96, *passim*.

(5) *Ibidem*, blz. 141-144.

(6) *idem*, blz. 144.

Il n'en demeure pas moins que le Parlement vote le budget de la défense, les lois de programmation militaire et bien sûr tous les textes organisant l'institution militaire ...

Il est donc souhaitable et naturel qu'il dispose de toutes les informations utiles et qu'il puisse, ..., exercer son droit de contrôle sur l'action de l'exécutif. Cela n'est à l'évidence pas toujours le cas à l'heure actuelle ... » (1).

Ces déclarations du président de l'Assemblée contiennent en fait tous les ingrédients dont nous avons besoin pour la présente étude.

Il y a tout d'abord la critique à propos du fait que les parlementaires ne sont guère ou pas associés à l'élaboration de la politique en matière de défense et la constatation concomitante que les informations que le pouvoir exécutif transmet au Parlement sont incomplètes.

Vient ensuite la conclusion que le président est le principal acteur dans le domaine de la défense.

En 1977 déjà, Simon Cohen, un éminent juriste, écrivait, dans un article qui fait autorité (2) depuis lors, que le contrôle parlementaire en matière de défense est limité constitutionnellement et est rogné par la pratique parlementaire.

Le contrôle qu'exerce le Parlement se limite pour l'essentiel, selon Cohen, à vérifier les informations que le gouvernement a bien voulu communiquer à propos de sa politique et à retoucher des points accessoires par le biais de la procédure législative ou budgétaire.

Les thèses de Cohen ont récemment été affinées par une étude de Marie-Thérèse Viel datant de 1993 (3).

Viel affirme qu'en ce qui concerne la politique de défense, la Cinquième République (4) se caractérise par une très forte influence présidentielle (5) sur le processus décisionnel, et ce, en dépit de la prééminence juridique du premier ministre. Viel précise à cet égard que le Parlement joue (en l'occurrence) un rôle de second rang et que ses pouvoirs sont limités (6).

L'article 34 de la Constitution française dispose en effet que le Parlement est habilité à déterminer les principes fondamentaux de l'organisation générale de la politique de la Défense nationale et de Sécurité

(1) PHILIPPE SÉGUIN, *La Défense de la France*, Défense Nationale, avril 1994, pp. 7-20.

(2) SIMON COHEN, « *Chronique institutionelle française : Le contrôle parlementaire de la politique de défense*, Revue du droit public et de la science politique, XCIII, 1977, blz. 377-466

(3) MARIE-THÉRÈSE VIEL, « *La répartition des compétences en matière militaire entre le parlement, le président de la république et le premier ministre* », Revue du droit public et de la science politique, 1993-1, pp. 141-195.

(4) A. MENON, *Continuing politics by other means : Defence policy under the French Fifth Republic*, West European politics, vol. 17, n° 4, octobre 1994, pp. 74-96, *passim*.

(5) *Ibidem*, pp. 141-144.

(6) *idem*, p. 144.

macht (1). In de andere juridische basisteksten inzake defensiebeleid (2) komt het Parlement noch als actor noch als factor voor.

Viel poneert verder dat de enige mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding door het Parlement geschapen wordt door zijn begrotingsbevoegdheden :

« C'est à l'occasion du vote du budget de la défense nationale que le Parlement peut le mieux débattre de la politique de défense » (3).

Dit valt samen met het klassieke controle-instrumentarium van een Parlement en creëert dus niet noodzakelijk een institutionele meerwaarde.

Overigens dient er op gewezen te worden dat de meeste *Lois de Finances* (4) in functie staan van een *« Loi de programmation militaire »*. Een programmawet is een meerjaren-kaderwet met in zeer brede termen omschreven beleidsopties (5). Juridisch hebben deze *Lois de programmation,* waarvan de laatste voor de periode 1995 tot 2000 door *Premier Balladur* en zijn defensieminister Léotard op 20 april 1994 bij de Assemblée werd ingediend (6), géén enkele juridische waarde (7). Ze hebben slechts declaratorische, indicatieve waarde (Viel : *« Elles n'ont en effet aucune portée juridique quant à la politique à mener et quant aux crédits à affecter »* (8)).

Toch is het zo dat deze Programmawetten eigenlijk de enige mogelijkheid vormen voor het Franse Parlement om over het defensiebeleid ten gronde te kunnen debatteren, het huidige initiatief van F. Léotard inzake de *« Livre Blanc »* (9) niet te na gesproken.

Er is over de *Lois de programmation* overigens recent heel wat te doen geweest, in die zin dat men absoluut wil proberen deze programmering zodanig te « moderniseren » dat ze een zinvolle activiteit wordt voor alle betrokkenen en dat ze niet langer juridische non-entiteiten blijven (10).

(1) *« ... La loi est votée par le Parlement. La Loi détermine les principes fondamentaux (...) de l'organisation générale de la défense nationale ... »*.

(2) Meer bepaald : Grondwetsartikels 35, 36, 37; 13 en 15; 20 en 21 / De Ordonnance 59-147 van 7 januari 1959/ *Décret du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale.*
Voor de teksten:
zie : D. DAVID, *La politique de défense de la France. Textes et documents,* Paris/FEDN, 1989, blz. 331.

(3) M.-T. VIEL, o.c., blz. 151-152.

(4) Voor elk departement wordt een *Projet de Loi de finances* of Ontwerp van Begrotingswet ingediend.

(5) John Fenske, France in : *« Defence policy making. A comparative Analysis »* (ed : G.M. Dillon), Leicester, 1988, blz. 147-170.

(6) *Projet de Loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995-2000, Assemblée Nationale nr 1153* (20 april 1994).

(7) J. Fontanel, *La sixième loi de programmation des équipements militaires, Grenoble, 1988, passim.*

(8) *o.c.* blz. 151.

(9) Het Witboek over het toekomstig defensiebeleid.

(10) Christian Schmidt, *La Programmation militaire en France, pour une révision, Chroniques de la SEDEIS*, nr 4, april 1993, blz. 155-162.

et ne lui reconnaît aucun pouvoir de décision (1). Dans d'autres textes juridiques fondamentaux concernant la politique de défense (2), le Parlement n'apparaît ni en tant qu'acteur, ni en tant que facteur.

Viel soutient par ailleurs que la seule possibilité dont le Parlement dispose pour influencer la politique qui est menée découle de ses compétences budgétaires :

« C'est à l'occasion du vote du budget de la défense nationale que le Parlement peut le mieux débattre de la politique de défense » (3).

C'est là l'arsenal classique dont un parlement dispose en matière de contrôle et cela ne procure donc aucun moyen institutionnel supplémentaire.

Il convient d'ailleurs de souligner que la plupart des lois de finances (4) sont fonction d'une loi de programmation militaire. Une loi programme est une loi-cadre pluriannuelle, qui définit des options politiques très générales (5). Du point de vue juridique, ces lois de programmation, dont la dernière en date a été déposée à l'Assemblée le 20 avril 1994 (6) pour la période 1995-2000 par le premier ministre Balladur et son ministre de Défense Léotard, n'ont aucune valeur juridique (7). Elles n'ont que valeur de déclaration d'une portée indicative (Viel : *« Elles n'ont en effet aucune portée juridique quant à la politique à mener et quant aux crédits à affecter »* (8)).

Il n'empêche que ces lois de programmation sont, pour le Parlement français, le seul moyen de mener un débat de fond sur la politique de défense, si l'on fait abstraction de la récente initiative de F. Léotard en ce qui concerne le « Livre blanc » (9).

Ces lois de programmation ont d'ailleurs fait beaucoup parler d'elles ces derniers temps, en ce sens que l'on veut à tout prix « moderniser » cette programmation pour en faire une activité pertinente pour tous les intéressés et pour qu'elles cessent d'être des non-entités juridiques (10).

(1) « ... La loi est votée par le Parlement. La Loi détermine les principes fondamentaux (...) de l'organisation générale de la défense nationale ... ».

(2) Cf. en particulier : Constitution, articles 35, 36, 37; 13 et 15; 20 et 21 / L'ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959 / Décret du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale.

Pour les textes : voir D. DAVID, *La politique de défense de la France.* Textes et documents, Paris/FEDN, 1989, p. 331.

(3) M.-T. VIEL, o.c., pp. 151-152.

(4) Une loi de finances ou loi budgétaire est déposée pour chaque département.

(5) John Fenske, France dans : *« Defence policy making. A comparative Analysis »* (éd. : G.M. Dillon), Leicester, 1988, pp. 147-170.

(6) Projet de Loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995-2000, Assemblée Nationale n° 1153 (20 avril 1994).

(7) J. Fontanel, La sixième loi de programmation des équipements militaires, Grenoble, 1988, *passim*.

(8) *o.c.* p.151.

(9) Le Livre Blanc sur la future politique de défense.

(10) Christian Schmidt, « La Programmation militaire en France, pour une révision », Chroniques de la SEDEIS, n° 4, avril 1993, pp. 155-162.

Vele interessante voorstellen werden gedaan, ook door leden van de Assemblée (1).

Ondanks al deze inspanningen blijft het laatste exemplaar van Balladur-Léotard aansluiten bij de traditie dat militaire Programmawetten slechts erg breed omschreven beleidsopties vormen die aan de uitvoerende macht veel manoevreerruimte laten en daardoor de invloed van de *Assemblée* en de *Sénat* drastisch beperken (2).

Overigens is het zo dat bij de bespreking van de *Loi de Finances / Défense,* waarbij het vrijmaken van kredieten voor de goedgekeurde projecten uit de *Loi de Programmation* centraal staat, niet alleen de *Commission de la Défense Nationale* als actor optreedt, maar vooral de machtige *Commission des Finances* de dienst uitmaakt (3).

De nieuwe voorzitter van de Defensiecommissie, de Heer Jacques Boyon, heeft evenwel laten verstaan dat zijn Commissie nieuwe mogelijkheden zoekt om zich politiek meer te laten gelden. Hij zoekt daarvoor overigens steun bij de defensie-industrie (4).

Het is inderdaad correct dat sedert het aantreden van de nieuwe *Assemblée*, de Parlementsleden zelf veel actiever zijn geworden. Het aantal initiatiefverslagen en hearings zijn enorm toegenomen (5).

Vooral de problemen van de defensie-industrie komen veel vaker aan bod dan vroeger.

Politicologisch moet men echter concluderen dat de parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in Frankrijk op een erg laag consultatiepitje draait. Veel meer dan de klassieke controleprocedures staant de parlementsleden in hun opdracht niet ter beschikking.

(1) *Rapport d'information sur la politique militaire de la France et de son financement. Assemblée Nationale* nr 415.

(2) M.-T. VIEL, o.c., blz. 153.

(3) Interview met J. Boyon in *Tribune Desfosses* van 7 mei 1993, blz. 10.

(4) Via de DGA *(Direction générale de l'Armement).*

(5) Denken we maar aan het verslag Galy-Dejean « *La crise des industries de défense* », en andere.

De nombreuses propositions intéressantes ont été formulées, y compris par les membres de l'Assemblée nationale (1).

En dépit de tous ces efforts, le dernier exemplaire de ces lois, oeuvre de Balladur-Léotard, est conforme à la tradition qui veut que les lois de programmation militaire ne définissent que des options politiques très larges, laissant une marge de manoeuvre importante au pouvoir exécutif et limitant considérablement le pouvoir de l'Assemblée et du Sénat (2).

Il font souligner en outre que si la commission de la Défense nationale intervient, c'est surtout la toute-puissante commission des Finances qui fait la pluie et le beau temps (3) lors de l'examen de la loi de Finances/Défense, où il s'agit essentiellement de libérer des crédits pour les projets approuvés de la loi de programmation.

Le nouveau président de la commission de la Défense, M. Jacques Boyon, a toutefois laissé entendre que sa commission cherche de nouveaux moyens de s'affirmer davantage sur le plan politique. Il recherche du reste des appuis auprès de l'industrie de la défense (4).

Il est en effet exact que les parlementaires sont plus actifs depuis l'installation de la nouvelle Assemblée. Le nombre de rapports d'initiative et d'auditions a considérablement augmenté (5).

Ce sont surtout les problèmes liés à l'industrie de la défense qui sont abordés beaucoup plus souvent qu'auparavant.

D'un point de vue politologique, force est toutefois de conclure qu'en France, la participation du parlement au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel militaire se caractérise par un très faible degré de consultation. Les parlementaires ne disposent de guère plus de moyens pour exercer leur mission que ceux que leur offrent les procédures de contrôle classiques.

(1) Rapport d'information sur la politique militaire de la France et de son financement, Assemblée Nationale n° 415.

(2) M.-T. VIEL, o.c., p. 153.

(3) Interview de J. Boyon dans Tribune Desfossés du 7 mai 1993, p. 10

(4) Via la DGA.

(5) Cf., entre autres, le rapport Galy-Dejean : « La crise des industries de défense ».

4.3. De Europese Defensie en de Europese Defensie-industrie : wat brengt 1996 ?

4.3.1. *De industriële uitgangspunten van de Europese defensiesamenwerking*

Door de gewijzigde geopolitieke parameters verkeert de Europese defensie-industrie in een diepe structurele crisis, gekenmerkt door verlaagde militaire aankoopbudgetten en vermindering van de exportmogelijkheden (1).

Sedert het begin van de jaren negentig proberen de verschillende Lid-Staten van de EU deze crisis met traditionele middelen te lijf te gaan. De klassieke ingrediënten van dit beleid zijn : overheidsinterventie via de aankoopbegrotingen (2) en exportbevorderende maatregelen (3).

Medio 1994 moet men echter toegeven dat de genoemde maatregelen de orderboekjes van de defensie-industrie niet op peil hebben kunnen houden en dat de vrije val in de werkgelegenheid in de sector niet is gestopt. Dit heeft bepaalde Westeuropese poli-

(1) Een interessant overzicht van de verschillende factoren die de crisis in de Europese defensie-industrie determineren treft men aan in : P. DE VESTEL et alii, *L'industrie européenne de l'armement, Les dossiers du GRIP*, nr 186-187, 1993.

Ook J.-P. GILLEBŒUF biedt in « *Le paysage industriel de défense et le cadre de son évolution* » (*Défense Nationale*, mei 1994, blz. 65-74) een interessante analyse.

Aanvullend kan men desgevallend ook raadplegen :

Commissariat général du Plan, L'avenir des industries liées à la défense, Paris, november 1993, 63 blz.

C. EVANS-KLOCK and J. RAVELL, *National Defense Industry Layoffs, 1993 : Analyses and Policy Recommandations*, Washington, May 1994, p. 44.

(2) J.A.C. LEWIS, *Keeping French (defence-) Industry Afloat, Jane's Defence Weekly*, 26 november 1994, blz. 28-29 (Deze bijdrage geeft een overzicht van de manier waarop de Franse Staat de eigen defensie-industrie subsidieert.).

Het frappantste voorbeeld van het Staat-gesubsidieerd materieelbeleid van de Franse minister van Defensie, de heer F. Léotard. De meest eloquente uiting ervan is van zeer recente datum en behelst de beslissing van de Franse regering van 12 oktober 1994 om de aankoop van helikopters bij de Frans-Duitse firma Eurocopter met drie jaar te vervroegen teneinde de gespecialiseerde werknemers aan de slag te kunnen houden.

Zie : *G. DI BRIGANTI, France seeks Procurement Rush (Pushes Helicopter production work to bolster industry), Defense News*, 17-23 oktober, 1994.

(3) Ook hier neemt de Franse regering het voortouw door zeer agressief aanwezig te zijn op de interessantste markten in Azië en het Midden-Oosten. Deze houding heeft reeds tot opmerkelijke successen geleid zoals bijvoorbeeld moge blijken uit de verkoop van de Leclerc-tank aan enkele Golfstaten en de zeer recente en controversiële levering van *top-of-the-bill* dieselduikboten aan Pakistan en de zeer recente verkoop van twee Lafayette-klasse (AD)fregatten aan Saudi-Arabië.

Zie : *G. DI BRIGANTI, Pakistan Sub deal with France, Defense News*, 26 september- 2 oktober 1994, blz. 1+ blz. 34.

G. DI BRIGANTI, *Lafayettes to give Saudi Navy French accent, Defense News*, November 28-December 4, blz.6.

4.3. La défense européenne et l'industrie européenne de la défense : que nous réserve 1996 ?

4.3.1. *Les bases industrielles de la coopération européenne en matière de défense*

Par suite de la modification des paramètres géopolitiques, l'industrie européenne de défense traverse une crise structurelle profonde caractérisée par une compression des budgets consacrés aux acquisitions militaires et une diminution des possibilités d'exportation (1).

Les différents Etats membres de l'Union européenne tentent, depuis le début des années nonante, d'affronter la crise à l'aide des moyens traditionnels. Les ingrédients classiques d'une telle politique sont l'intervention publique par le biais des budgets d'achats (2) et les mesures de promotion des exportations (3).

Mi-1994, force est toutefois de reconnaître que les mesures précitées n'ont pas réussi à maintenir à leur niveau les carnets de commandes de l'industrie de défense ni à mettre un terme à la chute libre de l'emploi dans le secteur. Cela a amené certains hom-

(1) Un bon aperçu des différents facteurs influençant la crise qui frappe l'industrie européenne de l'armement a été publié par P. DE VESTEL et alii « L'industrie européenne de l'armement », *Les dossiers du GRIP*, nr 186-187, 1993.

Une autre analyse intéressante a été réalisée par J.-P. GILLEBŒUF dans « Le paysage industriel de défense et le cadre de son évolution » (Défense nationale, mai 1994, pp. 65-74).

A titre complémentaire, on peut également consulter :

Commissariat général du Plan, *L'avenir des industries liées à la défense*, Paris, novembre 1993, 63 p.

C. EVANS-KLOCK et J. RAVELL, *National Defense Industry Layoffs, 1993 : Analyses and Policy Recommandations*, Washington, May 1994, p. 44.

(2) J.A.C. LEWIS, *Keeping French (defence-) Industry Afloat, Jane's Defence Weekly*, 26 novembre 1994, pp. 28-29 (Cet article donne un aperçu de la manière dont l'Etat français subventionne son industrie de défense).

La politique en matière de matériel menée par le ministre français de la Défense, M. F. Léotard, en est l'exemple le plus frappant. Une illustration éloquente en a été donnée très récemment par la décision prise par le gouvernement français, le 12 octobre 1994, d'acheter des hélicoptères auprès de la firme franco-allemande Eurocopter, trois ans avant le terme prévu, et ce afin de préserver l'emploi des travailleurs spécialisés.

Voir : *G. DI BRIGANTI, « France seeks Procurement Rush (Pushes Helicopter production work to bolster industry) », Defense News*, 17-23 octobre 1994.

(3) Ici encore, le gouvernement français prend l'initiative en se présentant de façon fort agressive sur les marchés les plus intéressants d'Asie et du Moyen-Orient. Cette attitude a déjà permis d'engranger quelques succès remarquables, comme en témoignent notamment la vente du char d'assaut Leclerc à plusieurs Etats du Golfe et la récente livraison controversée de sous-marins diesel « *high-tech* » au Pakistan et la vente très récente de deux frégates (AD) de la classe Lafayette à l'Arabie Saoudite.

Voir : *G. DI BRIGANTI, « Pakistan Sub deal with France », Defense News*, 26 septembre - 2 octobre 1994, pp. 1 et 34.

G. DI BRIGANTI, *Lafayettes to give Saudi Navy French accent, Defense News*, 28 novembre-4 décembre, p.6.

tici ertoe gebracht te stellen dat enkel een Europese aanpak de huidige trend kan omkeren (1) :

« ... Construire l'Europe de l'armement n'est pas simplement une nécessité, c'est la condition de la survie de notre industrie ... » (2).

De belangrijkste argumenten voor deze stelling hebben eerder een negatieve en protectionistische ondertoon : de « Clinton-doctrine » (3) en het « Marietta-Lockheed-precedent » (4) doen de Europese defensie-industrie vrezen dat, indien er geen europeanisering van de militaire markt komt, de Europese markt voor militaire goederen, door de enorme competitieve voorsprong en het kwalitatief betere aanbod tegen lagere prijzen van de Amerikaanse bedrijven, volledig in handen zal vallen van de « bondgenoten » van aan de overzijde van de Atlantische Oceaan (5).

Ons inziens gaat het veel te ver om de gevolgen van de Clinton-doctrine en de schokgolven veroorzaakt door de Lockheed-Marietta-fusie te karakteriseren als een « ... potentieel gevaar voor industriële

(1) R. GALY-DEJEAN, *La crise des industries de défense, rapport d'information par la commission de la défense nationale, Assemblée Nationale*, doc. n° 552/1993.

(2) P. CREASEY and S. MACY, *The European Armaments market and procurement cooperation*, London, 1988, X + blz. 201.

J. ISNARD, La crise des industries de l'armement et de l'aérospatiale — Equipement militaire : La France doit sortir de son autarcie, Le Monde, 22 december 1993.

F. GERE, Industrie militaire française : fin d'une époque. Chroniques de la Sedeis, n° 11, 15 novembre 1993.

(3) Wij hebben de huidige en zich stilaan aftekenende, typisch Amerikaanse *modus vivendi* tussen Industrie en Administratie op het vlak van de Defensie-industrie de « Clinton-Doctrine » gedoopt. Men zou deze laatste als volgt kunnen omschrijven : door de sterke bezuinigingen op de begroting voor defensie (vooral in de grote, en dus dure, programma's) vallen heel wat orders weg voor de Amerikaanse defensie-bedrijven; om de negatieve afzetgevolgen voor de industrie van deze budgettair-geïnduceerde contractie van de binnenlandse vraag enigszins op te vangen, verleent de Amerikaanse regering (vaak officieus) zeer actieve steun om de export van militair materieel te bevorderen en aarzelt zij niet om sterk te lobbyen aan de zijde van de in competitie verkerende Amerikaanse bedrijven. Vooral de zogenaamde « *Buy American Act* » is de Europeanen daarbij een doorn in het oog (zie onder meer J. HOAGLAND, *Clinton the Business President loses friends and influences badly, The Herald Tribune*, 24 november 1994, blz. 4; *S.P. FERRIS & T.H. JACKSON, Economic influences on the development of U.S. policy and military strategy, Strategic Review, Fall 1994*, blz. 52-59 en P. DELBEKE, *De Gevolgen van de Midterm-verkiezingen voor het US-Congress voor het Amerikaanse buitenlands- en defensiebeleid*, Brussel, 20 november 1994, 4 blz.).

J.S. GANSLER, *The future defence industrial base, in American defence annual*, 1993, New York 1993, pp. 199-219.

G.J. PAGLIANO, *Defence industry in transition : Issues and options for Congress*, CRS Issue Brief, Washington, 1 december 1994, blz. 14.

(4) Hiermee verwijzen wij uiteraard naar de fusie van de twee giganten uit de Amerikaanse defensie-industrie, namelijk Lockheed (Fort Worth) en Martin Marietta (zie : *Lockheed Martin shoots to top of aerospace league, International Defense Review*, oktober 1994, blz. 10).

(5) R. GALY-DEJEAN, o.c. ...

mes politiques occidentaux à la conclusion que seule une stratégie européenne peut inverser cette tendance (1) :

« ... Construire l'Europe de l'armement n'est pas simplement une nécessité, c'est la condition de la survie de notre industrie ... » (2).

Les principaux arguments en faveur de cette position ont des relents négatifs et protectionnistes : la « Doctrine Clinton » (3) et le « précédent Lockheed-Marietta » (4) font craindre à l'industrie européenne de défense que, faute d'européanisation du marché militaire, le marché européen des biens militaires ne soit entièrement contrôlé par les « alliés » d'Outre-Atlantique (5), qui ont une avance considérable en matière de compétitivité et qui offrent des produits qualitativement meilleurs à des prix moins élevés.

Nous estimons qu'il est excessif de considérer que la doctrine Clinton et les ondes de choc provoquées par la fusion Lockheed-Marietta pourraient signifier, à terme, un « ... danger potentiel de colonisation

(1) R. GALY-DEJEAN, La crise des industries de défense, rapport d'information par la commission de la défense nationale, Assemblée Nationale, doc. n° 552/1993.

(2) P. CREASEY and S. MACY, *The European Armaments market and procurement cooperation*, London, 1988, X + blz. 201.

J. ISNARD, La crise des industries de l'armement et de l'aérospatiale — Equipement militaire : La France doit sortir de son autarcie, Le Monde, 22 décembre 1993.

F. GERE, Industrie militaire française : fin d'une époque, Chroniques de la Sedeis, n° 11, 15 novembre 1993.

(3) Nous avons baptisé « Doctrine Clinton » le *modus vivendi* typiquement américain actuellement en vigueur et qui se dessine peu à peu entre l'industrie et l'Administration sur le plan de l'industrie de défense. Il conviendrait de définir cette doctrine comme suit : les importantes coupes opérées dans le budget de la Défense (essentiellement dans les programmes importants et dès lors coûteux), entrainent l'annulation de nombreuses commandes; pour compenser quelque peu les effets néfastes de ce tassement de la demande intérieure au niveau des débouchés industriels, tassement induit par les contraintes budgétaires, le gouvernement américain accorde (souvent officieusement) un soutien très actif aux exportations de matériel militaire et n'hésite pas à agir en coulisse avec détermination aux côtés des entreprises américaines concurrentes. A cet égard, le « *Buy American Act* » indispose particulièrement les Européens. (voir notamment J. HOAGLAND, *Clinton the Business President loses friends and influences badly, The Herald Tribune*, 24 novembre 1994, p. 4; *S.P. FERRIS & T.H. JACKSON, Economic influences on the development of U.S. policy and military strategy, Strategic Review, Fall 1994*, pp. 52-59 et P. DELBEKE, *De Gevolgen van de Midterm-verkiezingen voor het US-Congress voor het Amerikaanse buitenlands- en defensiebeleid, Brussel*, 20 novembre 1994, 4 p.).

J.S. GANSLER, *The future defence industrial base, in American defence annual*, 1993, New York 1993, pp. 199-219.

G.J. PAGLIANO, *Defence industry in transition : Issues and options for Congress*, CRS Issue Brief, Washington, 1er décembre 1994, p. 14.

(4) Il va sans dire que nous faisons référence, en l'occurrence, à la fusion des deux géants de l'industrie américaine de défense Lockheed (Fort Worth) et Martin Marietta (voir : Lockheed Martin *Shoots tot Top of Aerospace League, International Defense Review*, octobre 1994, p. 10).

(5) R. GALY-DEJEAN, o.c. ...

kolonisatie van Europa door de Verenigde Staten ... » (1), ook al omdat de zogenaamde « bedreigde » Europese defensie-industrie vaak enkel oog heeft voor de symptomatische aspecten van de crisis (2) die de sector overigens op mondiale schaal treft en veel minder geïnteresseerd lijkt in de echte diagnose van de dieperliggende, « pathogene » oorzaken (3).

Europese samenwerking op het vlak van militaire productie is echter geenszins onproblematisch. De meeste bi-, tri- of multinationale programma's verkeren in een diepe crisis (4) of hebben in het verleden geleid tot materieel dat niet voldeed aan de gestelde verwachtingen (5).

Toch is het zo dat wellicht onder druk van de enorm stijgende kostenfaktoren multinationale en Europese samenwerking op het vlak van wapenproduktie de boventoon zal voeren (6).

De kostprijs van militair materieel stijgt immers exponentieel en relatief veel sneller dan de inflatie. Nationale programma's voor wapenontwikkeling zullen gewoon door de kostprijsevolutie niet langer kunnen (7). Een mooie parabool en boutade tegelijkertijd inzake deze problematiek is de zogenaamde « Wet van Augustine (8) » : door de stijgende prijzen voor militaire produkten zullen de Verenigde Staten in 2054 nog slechts *één* vliegtuig per jaar kunnen aanschaffen (9).

(1) Aldus P. CHIQUET : *« la colonisation industrielle ... un danger toujours présent ... »* in : *Armement Terrestre, le point de vue d'un industriel, Défense Nationale,* juni 1994, blz. 54.

Sommige experten zien in dergelijke uitspraken de voorbode van een « techno-nationalistische » reflex, al dan niet getransposeerd op EU-niveau.

(2) Een goed voorbeeld van dergelijk « sympthomatisch » denken treft men aan in : *G. DI BRIGANTI, French knock again US trading practices, Defense News,* 12-18 september 1994, blz. 6.

(3) CL. SERFATI, *Arms production in Europe : from offsets to integration,* Report from the credit network, Brussel, 23-24 januari 1995, blz. 27-28.

(4) Denken we maar aan de enorme problemen die het EFA-programma (« *European Fighter Aircraft* ») kenmerken.

(5) Voorbeelden daarvan zijn de Brits-Franse Tornado, de Frans-Duitse Transall en de Alpha-Jet, die meestal als opleidingstoestel en niet, zoals de oorspronkelijke plannen voorzagen, als jager-onderschepper (behalve in Duitsland) dienst doet.

(6) Reeds in juli 1992 stelden Prof. K. Hartley en Prof. A. Cox in een studie gemaakt in opdracht van DC III van de Europese Commissie dat een gemeenschappelijk EG-beleid inzake defensieverwerving enorme jaarlijkse besparingen zou opleveren. Zie ook : F. HOLLANDE, *Le coût des programmes et les limites des solutions nationales,* Vers une Europe de la défense ? Paris, 1992, blz. 87-99.

(7) *Une politique européenne de défense* (rapport BAUMEL), Assemblée de l'UEO, 40e session, Doc. 1445, 17 november 1994, blz. 1445-1446.

(8) De « Wet van Augustine » werd genoemd naar de CEO van het Amerikaanse defensiebedrijf Martin Marietta, de heer Norman Augustine.

(9) Over de evolutie van de verschillende kostenfactoren en voor cijfers over de overcapaciteit in de militaire vliegtuigbouw : Ph. FENNEGAN & B. OPALL, *Price becomes paramount in fighter sales — cost-cutting measures begin on factory floor,* Defense News, September 5-11, blz. 1 + blz. 74.

industrielle de l'Europe par les Etats-Unis ... » (1), notamment parce que l'industrie européenne de l'armement, qui est soi-disant menacée, ne tient souvent compte que des aspects symptomatiques de la crise (2) qui frappe le secteur à l'échelle mondiale et paraît beaucoup moins s'attacher à en déterminer les causes « pathogènes » profondes (3).

La coopération européenne en matière de production militaire ne se déroule toutefois pas sans difficultés. La plupart des programmes bilatéraux, trilatéraux ou multilatéraux passent par une crise profonde (4) ou ont abouti à la production de matériel qui ne répondait pas aux objectifs fixées (5).

Il est pourtant un fait que c'est, sans doute sous la pression de la croissance vertigineuse des coûts, la collaboration multinationale et européenne qui prédominera dans le domaine de la production d'armements (6).

Le coût du matériel militaire augmente en effet de manière exponentielle et relativement beaucoup plus vite que l'inflation. Il ne sera tout simplement plus possible de mettre en oeuvre des programmes d'armement nationaux en raison de l'évolution des coûts (7). La « loi d'Augustine » (8) constitue à cet égard une jolie parabole en même temps qu'une boutade : du fait de l'augmentation des prix des produits militaires, les Etats-Unis ne pourront plus acquérir, en 2054, qu'un seul avion par an (9).

(1) Dixit P. CHIQUET : « la colonisation industrielle ... un danger toujours présent » dans : Armement Terrestre, le point de vue d'un industriel, Défense Nationale, juin 1994, p. 54.

Certains experts voient dans de telles affirmations le signe avant-coureur d'un réflexe « techno-nationaliste », fût-il ou non transposé au niveau de l'UE.

(2) On trouvera un bon exemple d'une telle approche « symptomatique » dans : *G. DI BRIGANTI, French knock again U.S. trading practices, Defense News,* 12-18 septembre 1994, p. 6.

(3) CL. SERFATI, *Arms production in Europe : from offsets to integration,* Report from the credit network, Brussels, 23-24 janvier 1995, pp. 27-28.

(4) Il suffit de songer aux énormes difficultés que connaît le programme EFA (« *European Fighter Aircraft* »).

(5) Le Tornado franco-britannique, le Transall franco-allemand et l'Alpha-Jet, qui fait le plus souvent office d'appareil d'entraînement et non de chasseur-intercepteur (sauf en Allemagne), ainsi qu'il était prévu initialement, illustrent cet état de choses.

(6) En juillet 1992 déjà , les professeurs K. Hartley et A. Cox soulignaient dans une étude établie à la requête de la DC III de la Commission européenne qu'une politique européennne commune en matière d'acquisition de matériel de défense, permettrait de réaliser annuellement d'énormes économies. Voir aussi : F. HOLLANDE, *Le coût des programmes et les limites des solutions nationales,* Vers une Europe de la défense ? Paris, 1992, pp. 87-99.

(7) *Une politique européenne de défense* (rapport BAUMEL), Assemblée de l'UEO, 40e session, Doc. 1445, 17 novembre 1994, pp. 1445-1446.

(8) La « loi d'Augustine » a été baptisée du nom du PDG de l'entreprise américaine de défense Martin Marietta, M. Norman Augustine.

(9) A propos de l'évolution des divers facteurs de coûts et de la surcapacité de la construction aéronautique militaire : Ph. FENNEGAN & B. OPALL, *Price becomes paramount in fighter sales — cost-cutting measures begin on factory floor,* Defense News, September 5-11, pp. 1 et 74.

Dit lijkt vanuit economisch-theoretisch standpunt steun te geven aan de idee van Europese (of andere vormen van internationale) samenwerkingsprogramma's; industriële coöperatie zou immers de kostprijs van het te ontwikkelen materieel sterk doen verminderen door een dubbel effect :

— enerzijds, kan de exponentieel stijgende kostprijs voor R & D worden gebreideld (1);

— en, anderszijds, kan de eenheidsprijs van het materieel door produktie in hogere series gevoelig dalen (interessant voor de materieel-consument).

Men dient er echter voor te waarschuwen dat internationale of Europese samenwerking op zich géén automatische garantie vormt voor industrieel of commercieel succes ! Men mag geenszins uit het oog verliezen dat — net zoals in alle andere economische sectoren — het management van dergelijke projecten de sleutel vormt tot winst of verlies. Zo belopen de kosten voor de R & D-faze van het EFA-project heden ongeveer 500 miljard frank, terwijl die voor de RAFALE in Frankrijk (een anti-voorbeeld uit de zuiver nationale sfeer met exlusief-Franse ontwikkeling) tegenwoordig op « slechts » ongeveer 200 miljard frank geschat worden (2).

Men dient zowel de problemen bij transfrontaliere samenwerking tussen *ondernemingen* (gebrek aan éénduidige doelstellingen en strategie, commerciële en managements-moeilijkheden) als tussen *Staten* in ogenschouw te nemen.

Wat kunnen we nu uit de fouten van het verleden leren ? Men dient :

— de behoeftenstelling, specificaties en de industriële opvulling beter te definiëren en te integreren;

— een « lichte » en geresponsabiliseerde organisatiestructuur vast te leggen;

— competitieve stimuli in te bouwen;

— kostenbeheersing als prioriteit voorop te stellen (3).

(1) R & D zijn voor de ontwikkeling van hoogtechnologisch militair materieel een *conditio sine qua non* omdat de high-tech benadering in de nabije toekomst wellicht één der belangrijkste, zoniet dé belangrijkste pijler wordt van de militaire superioriteit.

Zie hieromtrent voornamelijk : P.-I. DE SAINT-MARTIN, *Défense et haute technologie, Défense Nationale,* mei 1993, blz. 45 et seq.

Redesigning Defense : Planning the transition to the future US Defense Industrial Base, Office of Technology Assessment, US-Congress doc. J 952-71, 118 blz.

J. M. COLLINS, *Desert Schield and Desert Storm : Implications for future US Force Requirements, Congressional Research Service Report for Congress,* 19 april 1991.

EDIG, *Policy paper on strengthening of the European technology base,* EPP/93/2, 5 juli 1993.

(2) GALY-DEJEAN, o.c., blz. 52-54.

(3) Cl. SERFATI, *Defence related research and technology in transition : issues for Europe, Report for the credit network,* Brussels, 23-24 januari 1995.

Cette analyse semble, du point de vue de la théorie économique, étayer l'idée des programmes de coopération européens (ou autres); la coopération industrielle permettrait en effet de réduire considérablement le coût du matériel à mettre au point et ce, pour deux raisons :

— d'une part, une telle coopération permet de comprimer le coût de la R & D, qui croît de manière exponentielle (1);

— et, d'autre part, la production en plus grandes séries permet de réduire sensiblement le prix unitaire du matériel (ce qui est intéressant pour le consommateur de matériel).

Il faut toutefois se garder de considérer que la coopération internationale ou européenne constitue en soi, une garantie de succès industriel ou commercial automatique ! Il ne faut en aucun cas perdre de vue que — comme dans n'importe quel autre secteur économique — la gestion de tels projets est la clé de la réussite. C'est ainsi qu'à ce jour, les frais de recherche et de développement du projet EFA (avion de combat européen) se montent à environ 500 milliards de francs, tandis que ceux du RAFALE français (un contre-exemple purement national d'un matériel dont le développement est exclusivement français) sont estimés à environ 200 milliards de francs « seulement » (2).

Il faut tenir compte des problèmes de coopération transfrontalière, tant entre les *entreprises* (absence d'objectifs et de stratégie uniformes, difficultés commerciales et de management) qu'entre les *Etats.*

Quelles leçons peut-on tirer du passé ? Il faut :

— mieux définir et intégrer les besoins, les spécifications et la mise en œuvre industrielle;

— établir une structure organisationnelle « légère » et responsable;

— stimuler la compétitivité au moyen d'incitants;

— faire une priorité de la maîtrise des coûts (3).

(1) La R & D est indispensable au développement de matériel militaire de haute technologie, étant donné que l'approche « *high-tech* » deviendra sans doute, dans un avenir proche, un des principaux piliers, sinon le pilier principal de la supériorité militaire.

Voir à cet égard essentiellement : P.-I. DE SAINT-MARTIN, *Défense et haute technologie*, Défense nationale, mai 1993, p. 45 et suivantes.

Redesigning Defense : Planning the transition to the future U.S. Defense Industrial Base, Office of Technology Assessment, US-Congress doc. J 952-71, 118 p.

J. M. COLLINS, *Desert Schield and Desert Storm : Implications for future U.S. Force Requirements, Congressional Research Service Report for Congress*, 19 avril, 1991.

EDIG, *Policy paper on strengthening of the European technology base,* EPP/93/2, 5 juillet 1993.

(2) GALY-DEJEAN, o.c., pp. 52-54.

(3) Cl. SERFATI, *Defence related research and technology in transition : issues for Europe, Report for the credit network,* Brussels, 23-24 janvier 1995.

Samenwerkingsprogramma's van het EFA-Type (1), zijn volgens de meeste specialisten ten dode opgeschreven (2). Europese samenwerkingsprogramma's daarentegen die gericht zijn op modulariteit, kleinschaligheid, toptechnologie in combinatie met complexe systemen en nadruk op dual-use-praktijk zullen volgens ons het defensie-industriële paradigma van de XXIe Eeuw vormen (3).

Met andere woorden, de civiel-industriële input zal dominant worden (4), hetgeen getransponeerd op strategisch niveau betekent dat landen die de civiel-technologische erelijst aanvoeren (en dus vooral Duitsland en Japan) *in-the-long-run* ook op defensie-economisch vlak een belangrijk competitief voordeel zullen verwerven (5).

In functie van al het voorgaande is het dan ook logisch dat de Europese Defensie-industrie pleit voor

La plupart des spécialistes estiment que les programmes de coopération du type EFA2 (1) n'ont pas d'avenir (2). En revanche, il nous semble que les programmes de coopération européens qui sont axés sur la modularité, la mise en oeuvre sur une petite échelle, la technologie de pointe alliée à des systèmes complexes et la bivalence constitueront le paradigme militaro-industriel du XXIe siècle (3).

En d'autres termes, l'apport de l'industrie civile deviendra prépondérant (4), ce qui signifie du point de vue stratégique que les pays à la pointe de la technologie civile (et donc essentiellement l'Allemagne et le Japon) acquerront à la longue un avantage important en matière de compétitivité, et ce également dans le domaine de l'économie de défense (5).

Eu égard à ce qui précède, il n'est dès lors que logique que l'industrie européenne de défense plaide

(1) Zie in het algemeen : M. LAMBERT (ed.), *Jane's all the World's Aircraft 1993-1994*, London, 1993, blz. 17 en blz. 161-162 : « *The European Fighter Aircraft* » : *the defence policy framework*, Nato's Sixteen Nations, nr 2/1992, blz. 50-56.

(2) Voor een summier overzicht van de schier eindeloze problemen van het EFA-Project, dat overigens zeer illustratief is voor het gebrekkige management van vele multinationale coöperatieprojecten op het vlak van de ontwikkeling van nieuw militair materieel, mag voornamelijk verwezen worden naar : Defence Committee of the House of Commons, « *European Fighter Aircraft* », House of Commons, Zitting 1991-1992, nr HC 299, XXXIII + 19 blz.

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über den Entwicklungsstand des Jagdflugzeugs/EFA, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7533, 6 blz.

N. COOK, Make of break for NATO's new fighter, Jane's Defence Weekly-Special Report, 21 maart 1992, blz. 475-482.

(3) W. WALKER & S. WILLETT, Restructuring the European Defence Industrial Base, Defence Economics, vol. 4/1993, blz. 144 en volgende.

(4) R. RUPP, *Dual use industries, Nato's sixteen nations* nr 2, 1992, blz. 26-29.

(*) M. WANTELET-Ph. LEGRAND, *Intérêts pour le secteur civil des compétences militaires*, Bruxelles, mars 1994, II + p. 147.

(*) R. CORVAN and D. FORAY, *Guanderias in the economies and dual technologies from military to civilian research and development*, in *Defence related research and technology in transition, issues for Europe*, Brussel, januari 1995, blz. 23.

(5) In de Verenigde Staten heeft men zich sedert 1989 rekenschap gegeven van deze situatie. De psychologische en sociologische hoogtepunten van het « Japan-bashing » vielen niet toevallig met deze periode samen. De bekendste uiting van deze jongste versie van het « technology-gap »-syndroom is het FSX-dossier.

Eén van de recentste uitingen van dit « techno-nationalisme » (*Newsweek*, 5 december 1994) is de creatie van de « Semiconductor Technology Council », die de activiteiten van alle Amerikaanse halfgeleiderproducenten dient te coördineren met het oog op het wegwerken op lange termijn van de Amerikaanse industriële achterstand op dit gebied.

Zie : P. COOPER, *Pentagon-led group targets Chip technology shortfalls, Defense News*, 28 november-4 december 1994, blz. 8.

(1) Voir de manière générale : M. LAMBERT (édit.), *Jane's all the World's Aircraft 1993-1994*, London, 1993, p. 17 et pp. 161-162 : *the defence policy framework*, Nato's Sixteen Nations, n° 2/1992, « *The European Fighter Aircraft* », pp. 50-56.

(2) Pour se faire une petite idée de la somme presque infinie des problèmes rencontrés par le projet EFA, qui illustre bien les défaillances de la gestion de nombreux projets de coopération multinationale relatifs au développement de nouveau matériel militaire, on se reportera en particulier aux publications suivantes : *Defence Committee of the House of Commons*, « *European Fighter Aircraft* », *House of Commons*, Session 1991-1992, n° HC 299, XXXIII + 19 p.

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über den Entwicklungsstand des Jagdflugzeugs/EFA, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7533, 6 p.

N. COOK, *Make of break for NATO's new fighter, Jane's Defence Weekly-Special Report*, 21 mars 1992, pp. 475-482.

(3) W. WALKER & S. WILLETT, *Restructuring the European Defence Industrial Base, Defence Economics*, vol. 4/1993, p. 144 et suivantes.

(4) R. RUPP, *Dual use industries, Nato's sixteen nations* n° 2, 1992, pp. 26-29.

(*) M. WANTELET-Ph. LEGRAND, *Intérêts pour le secteur civil des compétences militaires*, Bruxelles, mars 1994, II + p. 147.

(*) R. CORVAN and D. FORAY, *Guanderias in the economies and dual technologies from military to civilian research and development*, in *Defence related research and technology in transition, issues for Europe*, Brussels, janvier 1995, p. 23.

(5) Les Etats-Unis s'en sont avisés dès 1989. Ce n'est pas un hasard si les points forts psychologiques et sociologiques de l'agressivité japonaise ont coïncidé avec cette période. Le dossier FSX constitue la manifestation la plus connue de cette dernière version du syndrome du « fossé technologique ».

Une des manifestations les plus récentes de ce « technonationalisme » (*Newsweek*, 5 décembre 1994 est la création du *Semiconductor Technology Council*, chargé de coordonner les activités de l'ensemble des producteurs américains de semi-conducteurs en vue de résorber, à long terme, le retard des Etats-Unis dans ce domaine.

Voir : P. COOPER, *Pentagon-led group targets Chip technology shortfalls, Defense News*, 28 novembre et 4 décembre 1994, p. 8.

een rationalisatie (1) van de sector, met het uitdrukkelijke behoud van artikel 223 van het EU-Verdrag (2).

Men dient er zich rekenschap van te geven dat het hier om enorme bedragen gaat. In 1990 beliepen de totale uitgaven voor wapens binnen de EG zo'n 65 miljard ECU. Daarvan viel ongeveer 40 miljard ECU onder toepassing van artikel 223 (3).

Dit standpunt wordt overigens door de regeringen van enkele Lid-Staten volkomen gedeeld. Zij vinden immers dat eerst het « Europa van de Bewapening » moet worden gecreëerd vooraleer er sprake kan zijn van het « Europa van de defensie » (4).

Met andere woorden, de bedoeling van de industrie op particulier niveau het conceptuele kader te scheppen dat de politici/legislatoren-regulatoren *post factum* op een algemene wijze zullen dienen in te vullen (5).

Artikel 223 van het EU-Verdrag bevat zoals blijkt de sleutel voor een toekomstig Gemeenschappelijk Defensiematerieelverwervingsbeleid in het bijzonder en een Gemeenschappelijke Defensie in het algemeen. Het lijkt ons daarom uiterst zinvol het geciteerde artikel even in detail te ontleden.

pour une rationalisation (1) du secteur, avec maintien explicite de l'article 223 du traité sur l'Union européenne (2).

Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit en l'occurrence de sommes colossales. Les dépenses consacrées aux achats d'armes dans l'ensemble de la CE se sont élevées à quelque 65 milliards d'ECU en 1990, dont près de 40 relevaient de l'application de l'article 223 (3).

Les gouvernements de certains Etats membres partagent d'ailleurs entièrement ce point de vue. Ils estiment en effet qu'il convient d'abord de créer une « Europe de l'armement » avant de songer à mettre sur pied une « Europe de la défense » (4).

En d'autres termes, l'industrie vise à créer au niveau du secteur privé, un cadre conceptuel auquel les hommes politiques/législateurs-régulateurs devront donner *post factum* un contenu d'ordre général (5).

L'article 223 du Traité de l'Union européenne paraît renfermer la clé d'une politique commune future en matière d'acquisition de matériel de défense en particulier et d'une défense commune en général. Aussi nous paraît-il extrêmement utile d'analyser cet article en détail.

---

(1) In de ogen van de meeste experten impliceert rationalisatie van de Europese defensie-sector transnationale industriële fusies tussen grote defensie-bedrijven. Tot op heden betroffen de fusies voornamelijk middelgrote bedrijven (bijvoorbeeld GIAT-industrie & FN Herstal) en waren fusies van grote ondernemingen eerder de uitzondering (bijvoorbeeld : « *Euromissile* »).

Zie bijvoorbeeld : H. MARTRE, *Industries d'armement : des perspectives floues, Défense Nationale,* mei 1993, blz. 29-43.

Ook de juridische vorm waarin deze transnationale fusies plaatsvinden dient te worden herdacht. Tot op heden werd vooral gebruik gemaakt van de GIE- formule (« *Groupement d'Intéret Economique* »). Deze beantwoordt duidelijk niet aan de (juridische) noden van moderne, transfrontaliere bedrijfsinterpenetratie.

Zie hierover : A. DECKERS, *Letter to the editor : the weakness of European defence industry, Financial Times,* 2 september 1994.

Algemeen basiswerk : A. LE FEVRE, *Le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) , Jurisclasseur Traité de Droit Européen, fascicule 820,* 18 blz.

Voor de Belgische wetgeving terzake : Wetten van 12 en 17 juli 1989.

(2) Sommigen willen nog verder gaan en tijdens de transitieperiode waarin de rationalisatie haar beslag dient te krijgen, een « *Buy European Act* » doen afkondigen door de Europese Commissie, gekoppeld aan prohibitieve doeanetarieven voor import van extra-communautair geproduceerde defensieprodukten.

Een dergelijk vergaand voorstel werd onder andere door Serge Dassault in september 1994 op de *Farnborough Fair* verdedigd namens de *Groupement des Industries françaises aéronautiques et spatiales.*

(3) Volgens schatting van de Europese Commissie.

(4) GALY-DEJEAN, o.c., blz. 59-60.

(5) M. HIRSH, *Defense's Tug of War — Economics demands cross-border mergers, politics prevent it, Newsweek,* December 5, 1994, blz. 28-31.

---

(1) Selon la plupart des experts, la rationalisation du secteur de défense européen implique des fusions industrielles transnationales entre grandes entreprises de défense. Jusqu'à ce jour, les fusions ont concerné essentiellement des entreprises de taille moyenne (par exemple, GIAT-industrie et FN Herstal), les fusions de grandes entreprises restant plutôt des exceptions (par exemple, « Euromissile »).

Voir par exemple : H. MARTRE, Industries d'armement : des perspectives floues, Défense Nationale, mai 1993, pp. 29-43.

Il convient également de repenser le cadre juridique de ces fusions transnationales. On a surtout recouru, jusqu'à présent, à la formule du GIE (groupement d'intérêt économique). Or, il est clair que cette formule ne répond pas aux besoins (juridiques) que nécessite une interpénétration industrielle transfrontalière moderne.

Voir à ce sujet : A. DECKERS, *Letter to the editor : the weakness of European defence industry, Financial Times,* 2 septembre 1994.

Ouvrage de référence : A. LE FEVRE, Le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) , Jurisclasseur Traité de Droit Européen, fascicule 820, 18 pages.

Législation belge en la matière : lois des 12 et 17 juillet 1989.

(2) D'aucuns veulent aller plus loin et faire adopter par la Commission européenne, au cours de la période transitoire pendant laquelle la rationalisation sera mise en œuvre, un « *Buy European Act* », assorti de tarifs douaniers prohibitifs qui s'appliqueraient aux importations de produits de défense fabriqués en dehors de la Communauté.

Cette proposition particulièrement radicale a été défendue notamment par Serge Dassault, en septembre 1994 au *Farnborough Fair* au nom du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales.

(3) Selon les estimations de la Commission européenne.

(4) GALY-DEJEAN, o.c., pp. 59-60.

(5) M. HIRSH, *Defense's Tug of War — Economics demands cross-border mergers, politics prevent it, Newsweek,* December 5, 1994, pp. 28-31.

4.3.2. *De problematiek van artikel 223 van het EU-Verdrag en zijn weerslag op de Europese defensie-industrie :* status quaestionis

Artikel 223 van het EU-Verdrag bepaalt :

« 1. De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels :

a) geen enkele Lid-Staat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid;

b) elke Lid-Staat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de produktie of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor produkten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden.

2. In de loop van het eerste jaar volgend op de inwerkingtreding van dit Verdrag stelt de Raad met eenparigheid van stemmen de lijst vast van de produkten waarop de bepalingen van lid 1, b, van toepassing zijn.

3. De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie wijzigingen in deze lijst aanbrengen ... »

Algemeen-juridisch kan men *prima facie* het dispositief van artikel 223 in verhouding tot het Verdrag karakteriseren als een « niet-economische, niet-transitionele, politieke derogatie » (1).

Met andere woorden, het is geen overgangsbepaling en het uitzonderingsregime dat er door geschapen wordt, is door politieke motieven (de absolute soevereiniteit van de Lid-Staten inzake Defensiebeleid) ingegeven en is niet door economische gedragsregels gedetermineerd, zoals die op andere plaatsen in het Verdrag zijn opgenomen en er de feitelijke basis van vormen.

Artikel 223-1-a heeft zelden aanleiding gegeven tot interpretatiemoeilijkheden.

De *ratio legis* ervan is de bekommernis aan de Lid-Staten toe te staan hun belangrijkste militaire geheimen te kunnen bewaren zonder afbreuk te doen aan de normale bepalingen van het Verdrag. Het ontslaat de Lidstaten van de EU van de door het Verdrag ingestelde informatieplicht (naar de Europese Commissie toe) inzake het vrij verkeer van goederen. De vroede vaderen die aan de wieg stonden van het Europa van de Zes in 1958 dachten daarbij vooral aan de vitale kernwapenproduktie.

De verwijzing naar de « essentiële belangen » zou kunnen doen vermoeden dat een hiërarchie in confidentiële documenten kan worden aangevoerd, waar-

(1) Lord Hailsham of St Marylebone, *Halsbury's Laws of England, fourth edition 1986, volume 51*, paragraaf 1.66

4.3.2. *La problématique de l'article 223 du Traité sur l'Union européenne et son impact sur l'industrie de la défense européenne : état de la question*

L'article 223 du Traité instituant l'Union européenne dispose :

« 1. Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle aux règles ci-après :

a) aucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;

b) tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

2. Au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur du présent traité, le Conseil statuant à l'unanimité fixe la liste des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1er, b, s'appliquent.

3. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à cette liste. »

D'un point de vue juridique général, on peut, de prime abord, qualifier le dispositif de l'article 223 de « dérogation politique, non économique et non transit » au Traité (1).

En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une disposition transitoire et le régime d'exception que cet article instaure est dicté par des motifs politiques (la souveraineté absolue des Etats membres en matière de défense) et non par des règles économiques. Ces dernières prévalent pourtant en d'autres endroits du Traité, dont elles sont en fait la base.

L'article 223-1-a a rarement donné lieu à des problèmes d'interprétation.

La *ratio legis* en est inspirée par le souci de permettre aux Etats membres de protéger leurs secrets militaires essentiels sans préjudice des dispositions normales du Traité. Il dispense également les Etats membres de l'Union européenne de l'obligation d'information (de la Commission européenne) en matière de libre circulation des marchandises. En 1958, les pères fondateurs de l'Europe des Six songeaient principalement à la production d'armes nucléaires d'une importance vitale.

Le renvoi aux « intérêts essentiels » pourrait donner à penser qu'il existe une hiérarchie dans les documents confidentiels et que seuls les documents

(1) Lord Hailsham of St Marylebone, *Halsbury's Laws of England*, quatrième édition 1986, volume 51, paragraphe 1.66

bij enkel de topgeheime stukken onder de toepassing van artikel 223-1-a zouden vallen. Noch de administratieve praktijk van de Europese Commissie noch de jurisprudentie terzake van het Europees Hof van Justitie hebben deze semantische mogelijkheid tot restrictieve toepassing geconfirmeerd.

Het is derhalve de Lid-Staat die zelf de appreciatie moet geven van wat geheim is en wat niet, in functie van de vrijwaring van zijn « essentiële belangen » (1).

De bepalingen van artikel 223-1-b zorgen op dit ogenblik wel voor wat meer juridische polemiek maar hebben in de praktijk van de laatste dertig jaar eigenlijk nooit tot interpretatiemoeilijkheden aanleiding gegeven (2).

Ondanks het feit dat uit het dispositief klaar en duidelijk blijkt dat artikel 223-1-b restrictief geïnterpreteerd dient te worden, hebben de Lid-Staten van in den beginne deze bepalingen in de meest extensieve zin beoordeeld (3).

Het begrip « veiligheid » in onderhavig artikel wordt niet gepreciseerd (4). Algemeen wordt echter aangenomen dat met « veiligheid » wordt bedoeld « ... het geheel van maatregelen die een Staat neemt om zijn onafhankelijkheid en zijn territoriale integriteit te bewaren ... ». Gezien de verwijzingen in de tekst naar « oorlogsmaterieel » enz. kan worden gesteld dat artikel 223-1-b enkel slaat op de « militaire veiligheid » of op de « defensie » van een Lid-Staat (5).

Er kan onzes inziens geen sprake van zijn deze bepaling qua toepassing uit te breiden tot bijvoorbeeld artikel 36 van het EU-Verdrag of de sinds Maastricht ingevoerde samenwerking op het vlak

top secrets tomberaient sous le coup de l'article 223-1-a. Cette possibilité sémantique d'application restrictive n'a été confirmée ni par la pratique administrative de la Commission européenne ni par la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

Il s'ensuit qu'il appartient à l'Etat membre même d'apprécier les documents qui sont secrets et ceux qui ne le sont pas en fonction de la protection de ses « intérêts essentiels » (1).

Les dispositions de l'article 223-1-b alimentent, en revanche, une polémique juridique pour l'instant, alors que, dans la pratique des trente dernières années, elles n'ont pas soulevé de réels problèmes d'interprétation (2).

Bien que le dispositif fasse très clairement apparaître que l'article 223-1-b doit être interprété de façon restrictive, les Etats membres ont d'emblée conféré l'interprétation la plus extensive à ces dispositions (3).

Le contenu de la notion de « sécurité » n'est pas précisé dans l'article en question (4). Il est toutefois communément admis que par « sécurité », il y a lieu d'entendre « ... l'ensemble des mesures prises par un Etat pour sauvegarder son indépendance et son intégrité territoriale ... ». Compte tenu des renvois dans le texte à la notion de « matériel de guerre », on peut affirmer que l'article 223-1-b ne concerne que la « sécurité militaire » ou la « défense » d'un Etat membre (5).

Nous estimons qu'il ne peut être question d'étendre le champ d'application de cet article, par exemple à l'article 36 du Traité sur l'Union européenne ou à la coopération instaurée depuis Maastricht sur le plan

(1) J. Verhoeven, *l'article 223*, in : V. Constantinesco, *Traité instituant la CEE — Commentaire article par article*, Paris, 1991, blz. 1397-1398.

(2) A. Mattera, *Le marché unique européen, ses règles , son fonctionnement*, Paris, 1990, blz. 602-603 : « *... Les dispositions (...) n'ont pas soulevé de problèmes interprétatifs d'une importance particulière aucours des trente dernières années. C'est ce que explique probablement l'absence de jurisprudence en la matière ...* ».

(3) Christine Brechon-Moulenes, *Marchés publics — Caractéristiques générales de la réglementation communautaire des marchés publics*, in : *Jurisclasseur / Traité de Droit Européen, fascicule 2400*, blz. 21-22.

Ook andere argumenten uit de communautaire rechtsdoctrine en de jurisprudentie van het EHJ wijzen in de richting van een strikte interpretatie; het gaat hier om een derogatieve clausule waarover het Hof te Luxemburg in het algemeen steeds de draagwijdte en effectieve werking heeft proberen te beperken met als absolute finaliteit de vrijwaring van de essentiële elementen van het Verdrag zelve veilig te stellen en uitholling ervan door deze vrijwaringsbepalingen tegen te gaan.

(4) In het internationale publiekrecht gebruikt men de term « veiligheid » erg vaak zonder dat deze expliciet wordt gedefinieerd; het hoeft ons dus ook niet te verwonderen dat dit ook hier niet het geval is.

(5) *ut sub* 1, blz. 1396-1397.

(1) J. Verhoeven, l'article 223, dans : V. Constantinesco, Traité instituant la CEE — Commentaire article par article, Paris, 1991, pp. 1397-1398.

(2) A. Mattera, Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement, Paris, 1990, pp. 602-603 : « ... Les dispositions (...) n'ont pas soulevé de problèmes interprétatifs d'une importance particulière au cours des trente dernières années. C'est ce qui explique probablement l'absence de jurisprudence en la matière ... ».

(3) Christine Brechon-Moulenes, Marchés publics — Caractéristiques générales de la réglementation communautaire des marchés publics, in : Jurisclasseur/Traité de Droit Européen, fascicule 2400, pp. 21-22.

D'autres arguments de la doctrine communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice européenne palident également en faveur d'une interprétation stricte; il s'agit d'une clause dérogatoire dont la Cour de Luxembourg a toujours tenté de limiter la portée et le fonctionnement effectif dans le seul but d'assurer la sauvegarde des éléments essentiels du Traité et d'éviter que celui-ci ne soit vidé de son sens par ces clauses de sauvegarde.

(4) En droit international public, on utilise très fréquemment le terme « sécurité » sans le définir de manière explicite; il n'est donc guère étonnant qu'il en soit de même ici.

(5) *ut sub* 1, pp. 1396-1397.

van binnenlandse veiligheid of handhaving van de openbare orde (1).

Dat artikel 223 het resultaat was van moeizame onderhandelingen en dat er voor de Lid-Staten enorme belangen op het spel stonden heeft er helaas wel toe geleid dat de compromistekst erg vaag is. Zo worden de cruciale noties « wapens, munitie en oorlogsmaterieel » uit paragraaf 1b helemaal niet gedefinieerd of gepreciseerd.

De rechtspraak van het Hof van Justitie én het beleid van DG III van de Europese Commissie was er dan ook op gericht de mogelijkheden van 223-1-b tweede lid (« de concurrentievoorwaarden van de gemeenschappelijke markt mogen niet door de toepassing van 223-1-b éérste lid veranderd worden voor wat betreft het niet-specifiek militair materieel ») aan te wenden om te komen tot een limitatieve interpretatie en om de regels van de interne markt enigszins in de defensiesector in te voeren (2).

Zo worden door de Commissie en het Hof producten zoals 4 x 4-terreinwagens en uniformen niet als specifiek militaire goederen beschouwd en kunnen ze dus eigenlijk niet onder de toepassing vallen van artikel 223-1-b éérste lid (3).

De bekendste experten EG-recht terzake, Kapteyn/Verloren van Themaat én Mattera, stellen echter ook, op basis van artikel 223-1-b tweede lid dat eveneens alle compensatieregelingen gekoppeld aan aankopen van niet-specifiek militair materieel in de intra-handel onaanvaardbaar zijn (4).

Het feit dat compensatieregelingen *de iure communitario* verboden zijn maar *de facto* reeds sinds de jaren 60 legio zijn heeft niet alleen te maken met de politieke onwil van de grote Lid-Staten om deze restrictieve interpretatie door te voeren maar ook met het feit dat de notie « specifiek militair materieel » tot op heden geen klare definitie heeft gekregen. Het enige wat de Europese Commissie krachtens haar

(1) Zie onder andere A. COLLET, *Le régime des matériels de guerre, armes et munitions en droit français dans ses rapports avec le droit de la communauté économique européenne,* Revue trimestrielle de droit européen, n° 3, juillet-septembre 1986, blz. 361-362 (inzake artikel 36).

(2) P. KAPTEYN & P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction to the law of the European Communities after the coming into force of the Single European Market*, Deventer, 1989, blz. 406-407.

(3) *ut sub* 2, *para* 12-116.

(4) « ... *Particular problems arise ... in the sector of compensatory purchase arrangements designed to offset the cost by other (not necessarily linked) stimuli to the economy; in general, such arrangements in intra-community trade will be unacceptable ...* » : P. KAPTEYN, ... o.c., ibidem.

de la sécurité intérieure ou du maintien de l'ordre public (1).

Le fait que l'article 223 ait été le résultat de négociations laborieuses et que d'énormes intérêts aient été en jeu dans le chef des Etats membres a malheureusement eu pour conséquence que le texte de compromis est très vague. C'est ainsi que les notions capitales d'« armes, de munitions et de matériel de guerre » figurant dans le paragraphe 1b n'ont absolument pas été définies ni précisées.

La Cour de justice dans sa jurisprudence, et la DG III de la Commission européenne, dans sa politique, se sont dès lors attachées à user des possibilités que recèle l'article 223-1-b, § 2 (« l'application des dispositions du § 1er de l'article 223-1-b ne peut pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ») pour parvenir à une interprétation limitative dudit texte et appliquer tant soit peu les règles du marché intérieur dans le secteur de la défense (2).

C'est ainsi que la Commission et la Cour ne considèrent pas des produits tels que les voitures tout-terrain 4 x 4 et les uniformes comme des biens spécifiquement militaires et que l'article 223-1-b, § 1er, ne leur est dès lors pas applicable (3).

Les experts les plus éminents en droit européen en la matière, Kapteyn/Verloren van Themaat et Mattera, estiment toutefois également, sur la base de l'article 223-1-b, § 2, que tous les accords compensatoires liés à des achats de matériel non spécifiquement militaire effectués dans le cadre du commerce intra-communautaire sont inacceptables (4).

Le fait que les accords compensatoires soient interdits en vertu du droit communautaire mais soient en fait légion depuis les années 60 résulte non seulement de l'absence de volonté politique des grands Etats membres d'appliquer cette interprétation restrictive, mais également du fait que la notion de « matériel spécifiquement militaire » n'a pas été définie clairement jusqu'à ce jour. La seule mesure que la

(1) Voir notamment A. COLLET, Le régime des matériels de guerre, armes et munitions en droit français dans ses rapports avec le droit de la communauté économique européenne, Revue trimestrielle de droit européen, n° 3, juillet-septembre 1986, pp. 361-362 (en ce qui concerne l'article 36).

(2) P. KAPTEYN & P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction to the law of the European Communities after the coming into force of the Single European Market, Deventer*, 1989, pp. 406-407.

(3) Ut sub 2, paragraphe 12-116.

(4) « ... *Particular problems arise ... in the sector of compensatory purchase arrangements designed to offset the cost by other (not necessarily linked) stimuli to the economy; in general, such arrangements in intra-community trade will be unacceptable ...* » : P. KAPTEYN, ... o.c., ibidem.

bevoegdheden inzake het concurrentiebeleid (1) en krachtens artikel 225 van het EU-verdrag, dat overigens in samenhang met 223 moet worden gelezen, is desnoods nagaan of de economische krachtsverhoudingen binnen de interne markt door aankopen van niet-specifiek militair materieel of compensatieregelingen niet drastisch worden verstoord door scheefgetrokken en discriminerend concurrentieel gedrag. De Europese Commissie heeft dit dan ook vaak gedaan en heeft verschillende Lid-Staten daarvoor op het matje geroepen (2).

Normaal zou het ontbreken van definities in dit geval niet tot problemen hoeven te leiden daar artikel 223-2 stelt dat de Raad bij unanimiteit een lijst dient op te stellen van die producten waarop artikel 223-1-b van toepassing zal zijn. Bedoeling van de lijst was natuurlijk misbruiken tegen te gaan en de interpretatieve vrijheid van de Lid-Staten enigszins te beperken (3).

Het is in de praktijk echter totaal anders verlopen.

De Lijst werd op 15 april 1958 (4) door de Ministerraad goedgekeurd. De gevolgde procedure was die van het toenmalige artikel 189 van het Verdrag van Rome (5), hetgeen betekent dat de Lijst in de vorm van een Beschikking aan de individuele Lid-Staten werd genotificeerd maar dat zij niet hoefde te worden gepubliceerd om uitvoerbaar te zijn (6). De Lid-Staten wilden de Lijst en haar verschillende onderdelen immers geheim houden.

De Lijst werd door de Raad in 1958, krachtens 223-2, op initiatief van de Raad goedgekeurd (7) maar kan zoals uit de bepalingen van 223-3 valt af te leiden enkel op voorstel van de Europese Commissie worden gewijzigd. Het Commissievoorstel moet bovendien door de Raad unaniem worden goedgekeurd.

(1) Het betreft *in casu* vooral de artikelen 88-90 van het Verdrag. Wij verwijzen graag naar onderstaand uitstekend werk R. KOVAR, *Code Européen de la Concurrence (avec annotations de jurisprudence et bibliographie), Dalloz-Paris, 1993, XII + 661 (+ annexes).*

(2) A. MATTERA, *o.c.*, blz. 608.

(3) *Ibidem.*

(4) Men heeft het in de literatuur dan ook meestal over de « Lijst van 1958 ». Over de voorbereidende werkzaamheden die tot dit Raadsbesluit hebben geleid is niets gepubliceerd.

(5) Het artikel 189 van het Verdrag van Rome werd gewijzigd door artikel G-61 van het Verdrag van Maastricht. Over de geciteerde procedure zie : Vl. CONSTANTINESCO, *Le Conseil des ministres et le Coreper, in : Jurisclasseur/Traité de Droit Européen, fascicule 220, 32 blz. (mise à jour : 1993).*

(6) Het weze evenwel opgemerkt dat het hier gaat om een atypisch document en dat artikel 189 eigenlijk niet door de Raad kon worden ingeroepen. Feit is dat het gaat om een Beschikking waarvan de toepassing, zoals elders in de communautaire praktijk het geval is, niet afhangt van het verschijnen in het Officeel Publikatieblad van de EG.

(7) De initiatiefprocedure is wat de bevoegdheden van de Raad betreft de uitzondering; de meeste verdragsbepalingen geven het communautaire initiatiefrecht aan de Europese Commissie : De Raad beslist op voorstel van de Commissie.

Commission européenne prenne en vertu de ses compétences en matière de politique de concurrence (1) et en vertu de l'article 225 du traité sur l'Union européenne, qui forme d'ailleurs un tout avec l'article 223, est d'examiner au besoin si les achats de matériel non spécifiquement militaire ou les accords compensatoires ne perturbent pas gravement les rapports de force économiques au sein du marché interieur du fait de distorsions et de discrimination au niveau de la concurrence. La Commission a souvent procédé à cet examen et a demandé à plusieurs Etats membres de s'expliquer à ce sujet (2).

Normalement, l'absence de définitions ne devrait pas poser de problème en l'occurrence, étant donné que l'article 223-2 prévoit que le Conseil doit établir à l'unanimité une liste des produits auxquels l'article 223-1-b est applicable. Il va de soi que le but de cette liste est de combattre les abus et de limiter quelque peu la liberté interprétative des Etats membres (3).

Dans la pratique, les choses se sont toutefois passées tout autrement.

La liste a été approuvée par le Conseil des ministres le 15 avril 1958 (4). La procédure suivie était celle qui était prévue par l'article 189 du Traité de Rome (5), ce qui signifie que la liste a été notifiée à chaque Etat membre sous forme de décision et qu'elle ne devait pas être publiée pour être exécutoire (6). Les Etats membres souhaitaient en effet ne rien dévoiler de cette liste et de ses différents éléments.

La liste a été adoptée en 1958 par le Conseil et à l'initiative de celui-ci (7) , en vertu de l'article 223-2, mais elle ne peut être modifiée que sur la proposition de la Commission, ainsi qu'il ressort des dispositions de l'article 223-3. La proposition de la Commission doit en outre être approuvée à l'unanimité par le Conseil.

(1) Il s'agit essentiellement en l'occurrence des articles 89 et 90 du traité. Nous renvoyons à ce propos à l'excellent ouvrage de R. KOVAR, *Code européen de la concurrence* (avec annotations de jurisprudence et bibliographie), Dalloz-Paris, 1993, XII + 661 (+ annexes).

(2) A. MATTERA, *o.c.*, p. 608.

(3) *Ibidem.*

(4) Aussi la littérature parle-t-elle en général de la « liste de 1958 ». Rien n'a été publié sur les travaux préparatoires de cette décision du Conseil.

(5) L'article 189 du Traité de Rome a été modifié par l'article G-61 du Traité de Maastricht. Sur la procédure citée, voir : Vl. CONSTANTINESCO, Le Conseil des Ministres et le Coreper, *in* : Jurisclasseur/Traité de Droit Européen, fascicule 220, 32 pages (mise à jour : 1993).

(6) Il convient toutefois de noter qu'il s'agit en l'occurrence d'un document atypique et que le Conseil ne pouvait en fait se prévaloir de l'article 189. Le fait est qu'il s'agit d'une décision dont l'application ne dépend pas de la publication au Journal officiel de la CE, comme c'est par ailleurs le cas dans la pratique européenne.

(7) La procédure d'initiative constitue l'exception au niveau des compétences du Conseil; la plupart des dispositions du traité réservent le droit d'initiative communautaire à la Commission européenne : le Conseil décide sur la proposition de la Commission.

Artikel 223-3 vormt derhalve een echte juridische grendel op de potentiële wijziging of herziening van de lijst. Een Commissievoorstel dient alle Lidstaten te overtuigen, in deze context van soevereitssensibele materies, een vrijwel hopeloze opgave. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat raadpleging van het Europees Parlement door het dispositief van 223-3 niet is voorzien.

Het resultaat is dat de Lijst nooit werd herzien of aangepast aan de gewijzigde techno-militaire omstandigheden en op dit ogenblik hopeloos achterhaald is door de realiteit. Verder is het zo dat de non-publicatie er toe heeft geleid dat in verschillende Lid-Staten « officieuze » versies van de tekst circuleren, die veel verder gaan dan de oorspronkelijke Lijst van 1958 en die door de Lid-Staten steevast extensief worden geïnterpreteerd (1).

Bepaalde Lid-Staten hebben dan maar geprobeerd via andere instrumenten deze juridische impasse te doorbreken. Zo werd tijdens de Tokyo-Round van de GATT gepoogd een uniforme GATT-code op te stellen inzake de Overheidsopdrachten. Dit leidde op 12 april 1979 tot de ondertekening van het Akkoord van Genève inzake de Overheidsopdrachten ... maar in zijn artikel VIII-1 worden alle militaire goederen uit het werkingssfeer van het Akkoord gesloten (2).

De Europese Commissie heeft eveneens gepoogd om de institutionele grendel van artikel 223-3 te doen springen.

De taktiek van de Europese Commissie heeft er steeds in bestaan een restrictieve en limitatieve interpretatie te geven aan 223-1 en de Lijst van 1958.

Tevens heeft ze maximaal gebruik gemaakt van haar ruime bevoegdheden op het gebied van de normalisering (3), gemeenschappelijke exportregulering (artikel 113 !) en het concurrentiebeleid om dit te gebruiken.

Van recentere oorsprong zijn de pogingen van de Europese Commissie om via de uitvaardiging van sectoriële Richtlijnen de handelingsvrijheid van de Lid-Staten te beperken.

L'article 223-3 constitue dès lors un véritable verrou juridique à toute modification ou révision de la liste. Une proposition de la Commission doit recueillir l'assentiment de tous les Etats membres, ce qui constitue une mission quasi impossible dans ces matières très délicates quant à la souveraineté nationale. Il convient enfin de faire observer que l'article 223-3 ne prévoit pas la consultation du Parlement.

Il en résulte que la liste n'a jamais été révue ou adaptée aux évolutions du contexte techno-militaire et qu'elle est aujourd'hui irrémédiablement dépassée par la réalité. D'autre part, la non-publication de cette liste a favorisé la circulation dans plusieurs Etats membres de versions « officieuses » qui vont beaucoup plus loin que la liste originale de 1958 et qui sont habituellement interprétées de façon assez extensive par les Etats membres (1).

Certains Etats membres ont alors tenté de sortir de cette impasse juridique par d'autres voies. Ils ont notamment essayé, au cours du Tokyo-Round, de faire établir par le GATT un code uniforme en matière de marchés publics. Cela a conduit à la signature, le 12 avril 1979, de l'Accord de Genève sur les marchés publics, ... mais l'article VIII-1 de cet accord exclut tout matériel militaire de son champ d'application (2).

La Commission européenne a, elle aussi, tenté de faire sauter le verrou institutionnel de l'article 223-3.

Elle a toujours eu pour tactique de donner une interprétation restrictive et limitative à l'article 223-1 et à la liste de 1958.

En outre, elle a usé au maximum de ses compétences étendues en matière de normalisation (3), de réglementation des exportations communautaires (article 113) et de concurrence pour faire prévaloir ses vues.

Plus récentes sont les tentatives de la Commission européenne pour restreindre la liberté d'action des Etats membres par le biais de directives sectorielles.

---

(1) A. MATTERA, o.c.

(2) C. BRECHON-MOULENES, *Marchés publics : Directives travaux, fournitures et secteurs exclus*, in : *Jurisclasseur / Traité de Droit Européen, fascicule 2410*, blz. 11-14.

(3) De definitie van normalisering volgens de Internationale Organisatie voor de Normalisering of ISO (goedgekeurd door de ECE) luidt als volgt :

« ... la normalisation consiste à établir, à l'égard de problèmes réels ou potentiels, des dispositions pour un usage commun et répété, visant à obtenir un degré d'ordre optimal dans un contexte donné ... » (geciteerd in V. LANDES, *Normes Techniques et Certifications*, in : *Jurisclasseur / Traité de Droit Européen, fascicule 530*, blz. 3).

In het Europese Recht (Richtlijn 83/189/EEG) wordt als norm gedefinieerd : « ... een technische specificatie goedgekeurd door een erkend organisme ... waarvan het gebruik niet verplicht is gesteld ... » (artikel 1), in tegenstelling tot de « Technische Regels » die *de iure* én *de facto* verplicht in acht dienen te worden genomen voor de commercialisering van produkten op de gemeenschappelijke markt.

(1) A. MATTERA, o.c.

(2) C. BRECHON-MOULENES, Marchés publics : Directives travaux, fournitures et secteurs exclus, dans : Jurisclasseur/Traité de Droit Européen, fascicule 2410, pp. 11-14.

(3) L'Organisation de normalisation internationale ISO (reconnue par la Commission économique pour l'Europe) définit la normalisation de la façon suivante :

« ... la normalisation consiste à établir, à l'égard de problèmes réels ou potentiels, des dispositions pour un usage commun et répété, visant à obtenir un degré d'ordre optimal dans un contexte donné ... » (cité dans V. LANDES, Normes Techniques et Certifications, dans : Jurisclasseur/Traité de Droit Européen, fascicule 530, p. 3).

En droit européen (directive 83/189/CEE), la norme est définie comme « ... une spécification technique approuvée par un organisme agréé ... dont le respect n'est pas imposé ... » (article 1er), par opposition aux règles techniques », dont le respect conditionne *de iure et de facto* la commercialisation de produits sur le marché intérieur.

Vooral de Sector van de Overheidsopdrachten geraakte in deze samenhang meer en meer in het vizier van de Europese Commissie (1).

Dit is onder meer het geval met de Richtlijn « leveringen » 77/62 van 21 december 1976 zoals gewijzigd door Richtlijn 88/295 van 22 maart 1988. Met deze Richtlijnen heeft de Europese Commissie een frontale aanval geopend op de invocatie van 223 door de Lid-Staten voor de aankoop van niet-specifiek militair materieel (2).

De Richtlijn « leveringen » is dan ook van toepassing op *alle* aankopen behalve voor die die onder 223-1-b vallen. Dit wil zeggen dat alle produkten die niet-specifiek militair zijn onder de gewone toepassing van de Richtlijn vallen.

Om de zaken gemakkelijker te kunnen controleren, bevat de Richtlijn een bepaling in artikel 2*bis* dat verwijst naar een via het *a contrario* logisch beginsel opgestelde lijst van producten die niet-specifiek militair zijn die in bijlage van de Richtlijn is opgenomen en dezelfde kracht van communautaire norm heeft.

Aldus was de Commissie rond 1989/1990 overtuigd geraakt van het feit dat de volgende logische stap inzake 223 de afschaffing zelve was van het artikel en dat geleidelijk aan een gedereguleerde en geïntegreerde wapenmarkt zou ontstaan.

De crisis in de defensie-industrie en de algemeen-politieke context voor én na Maastricht hebben dit onmogelijk gemaakt.

Wij dienen er nog op te wijzen dat sedert Maastricht ook de richtlijnen inzake de « Diensten » (92/50/EG en 93/38/EG) van kracht zijn geworden. Voor de defensiesector geldt, naar analogie met de andere Richtlijnen betreffende de Overheidsopdrachten, de toepasbaarheid op alle diensten behalve voor die vormen van dienstverlening die vallen onder 223 van het Verdrag (3).

Tot hiertoe hebben wij de communautair-juridische problematiek van artikel 223 onder de loep genomen. Voor de toekomst is het echter van essentieel belang ook een aantal politicologische en socio-politieke elementen van naderbij te bekijken.

In de aanloop naar de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, heeft de Commissie reeds in 1990 op de Intergouvernementele Conferentie een

(1) Zie in het algemeen : G. GUILLERMIN et Ch. HEN, *Le droit communautaire des marchés publics*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, nr 373 — december 1993, blz. 852-863.

A. MATTERA, *Les marchés publics : dernier rempart du protectionnisme des Etats*, Revue du marché unique européen, maart 1993, blz. 12.

(2) Zie vooral : D. D'HOOGHE, De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten en het toezicht door de Raad van State en de gewone Rechtbanken, Brugge, 1993, blz. 89-236.

(3) M. MENSI, *L'ouverture à la concurrence des marchés publics de services*, Revue du marché unique européen, maart 1993, blz. 70-71.

C'est surtout le secteur des marchés publics que la Commission européenne a pris de plus en plus nettement dans son collimateur (1).

Parmi les mesures prévues par la Commission, on retiendra notamment la directive 77/62 « fournitures » du 21 décembre 1976, telle qu'elle a été modifiée par la directive 88/295 du 22 mars 1988. Par ces directives, la Commission européenne s'est attaquée de front à l'invocation par les Etats membres de l'article 223 dans le cadre d'achats de matériel non spécifiquement militaire (2).

La directive « fournitures » s'applique dès lors à *tous* les achats, à l'exception de ceux relevant de l'article 223-1-b, ce qui revient à dire que tous les produits qui ne sont pas spécifiquement militaires tombent sous l'application ordinaire normale de la directive.

Afin de faciliter le contrôle, l'article 2*bis* de la direction renvoie à une liste de produits non spécifiquement militaires, établie selon le principe d'une logique *a contrario*, cette liste est reprise en annexe de la directive et a également force de norme communautaire.

Vers 1989/1990, la Commission avait donc acquis la conviction que l'étape suivante consisterait logiquement à abroger le fameux article 223 et qu'un marché intégré et déréglementé de l'armement se mettrait progressivement en place.

La crise qui a frappé l'industrie de l' armement et le contexte politique général avant et après Maastricht ont rendu cette abrogation impossible.

On notera que les directives en matière de « services » (92/50/CE et 93/38/CE) sont également entrées en vigueur depuis la signature du Traité de Maastricht. Par analogie avec les autres directives relatives aux marchés publics, celles-ci s'appliquent à tous les services fournis par l'industrie de la défense, à l'exception des prestations relevant de l'article 223 du Traité (3).

Jusqu'à présent, nous avons analysé la problématique de l'article 223 sous l'angle du droit communautaire. Il est toutefois essentiel pour l'avenir de s'intéresser de plus près à certains éléments politologiques et socio-politiques.

En prélude à l'adoption du Traité de Maastricht, la Commission avait soumis, dès 1990, à la Conférence intergouvernementale une proposition très auda-

(1) Voir, pour un aperçu général : G. GUILLERMIN et Ch. HEN, *Le droit communautaire des marchés publics*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 373 — décembre 1993, pp. 852-863.

A. MATTERA, *Les marchés publics : dernier rempart du protectionnisme des Etats*, Revue du marché unique européen, mars 1993, pp. 12.

(2) Voir principalement: D. D'HOOGHE, *De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten en het toezicht door de Raad van State en de gewone Rechtbanken*, Bruges, 1993, pp. 89-236.

(3) M. MENSI, *L'ouverture à la concurrence des marchés publics de services*, Revue du marché unique européen, 3-1993, pp. 70-71.

verregaand voorstel ter tafel gelegd, dat met de expliciete steun van enkele kleinere Lid-Staten en met de impliciete steun van Europees Parlement, de afschaffing van artikel 223 voorstelde. Helaas voor de Europese Commissie was in die periode de roep om subsidiariteit groter dan de lokroep van een éénge-maakte, supranationaal (vooral door de Commissie) bestierde interne markt voor defensiegoederen (1).

Waarom haalden het Nederlands voorzitterschap én de Europese Commissie op de IGC bakzeil (« zwarte vrijdag ») ? Niet omdat de meerderheid van de vertegenwoordigers van de Lid-Staten niet wou inzien dat het economisch voordeliger zou zijn zo'n markt te hebben maar wel omdat verschillende grote én kleine Lid-Staten huiverig stonden tegen de transfert van nog meer bevoegdheden naar een (voor hen al te machtig) supranationaal orgaan, namelijk de Europese Commissie (2).

Deze negatieve reflex is vanuit een macro-economische visie totaal irrelevant (3). Het zijn immers niet langer de nationale staten (met Frankrijk als partiële uitzondering) die de industriële strategie inzake de wapenproduktie bepalen maar wel de steeds talrijker, transnationaal opererende, voornamelijk gemengd civiel-militaire en multinationale ondernemingen (4).

De geplengde tranen om het potentiële soevereiniteitsverlies houden derhalve vanuit de economische praktijk én de machtspolitiek gezien weinig steek en verbergen blijkbaar zuiver protectionistische motieven (5).

Ten slotte waren er naast deze politiek-institutionele argumenten ook sociaal-economische en commerciële en hoewel deze in de literatuur erg omstreden zijn (6), hebben ze toch een belangrijke invloed gehad op de besluitvorming.

De Commissie beschouwt de wapenindustrie immers als een « gewone » sector, die finaal, onder de-

cieuse qui, moyennant l'appui explicite de certains petits Etats membres et l'appui implicite du Parlement européen, prévoyait la suppression de l'article 223. Malheureusement pour la Commission européenne, la subsidiarité avait à cette époque plus de partisans que la création d'un marché intérieur unifié pour les produits de défense, régi au niveau supranational (principalement par la Commission) (1).

Pour quelle raison la présidence néerlandaise et la Commission européenne ont-elles fait marche arrière à la Conférence intergouvernementale (« vendredi noir ») ? Non parce que la majorité des représentants des Etats membres ne voulaient pas admettre qu'un tel marché serait économiquement plus intéressant mais bien parce que plusieurs Etats membres, petits et grands, étaient réticents à l'idée de transférer encore davantage de compétences à un organe supranational (par trop puissant à leurs yeux), à savoir la Commission européenne (2).

Ce réflexe négatif est dénué de toute pertinence du point de vue macro-économique (3). Ce ne sont plus les Etats nationaux (à l'exception de la France, du moins en partie) qui définissent la stratégie industrielle en matière de production d'armements, mais les entreprises à activités transnationales, de plus en plus nombreuses, essentiellement des multinationales mixtes, c'est-à-dire des entreprises à la fois civiles et militaires (4).

Les larmes versées sur la perte potentielle de souveraineté n'ont donc guère de sens eu égard à la réalité économique et à la politique de puissance et dissimulent manifestement des motifs purement protectionnistes (5).

Enfin, à ces arguments d'ordre politico-institutionnel, s'ajouteraient des arguments socio-économiques et commerciaux et, bien qu'ils fussent très controversés dans la littérature (6), ceux-ci eurent une incidence considérable sur le processus décisionnel.

La Commission considère en effet l'industrie de l'armement comme un secteur « ordinaire », qui doit,

(1) De « regelgevende furie » die aan de Europese Commissie werd toegeschreven fungeerde in deze polemiek als ideologische cohesie-factor voor de vele belangengroepen die de macht van de Commissie zo klein mogelijk willen houden (onder andere : M. BANGEMANN, *L'Europe contre la « furie réglementaire »*, *Revue du marché unique européen*, 4-1992, blz. 5-11).

(2) *Commissariat général du Plan, L'avenir des industries liées à la Défense, Rapport du groupe de stratégie industrielle*, Paris, november 1993, blz. 35 en volgende.

(3) R. ZWEERTS and K. CAMPBELL, *The search for integrated European programme management*, in : J. Drown (ed.), *A single European arms industry*, Londen, 1990, pp. 70-96.

(4) T. TAYLOR, *West European Defence-industrial issues for the 1990's*, Defence Economics, vol. 4/1993, blz. 113-121.

(5) Hierbij mag niet vergeten worden te vermelden dat de kleinere Lid-Staten vrezen om op deze wijze, via een industriële omweg, uit te boot te vallen. Vooral de zogenaamde « triangulaire ententevorming » tussen grote Franse, Britse en Duitse bedrijven (GEC-BAE/Th.CSF-Aerospatiale-Matra/Daimler-Benz) boezemt hen angst in.

(6) P. DE VESTEL, *o.c.*, *passim*.

(1) La « furie réglementaire » attribuée à la Commission européenne a fait office, dans cette polémique, de facteur de cohésion idéologique pour les nombreux groupes de pression qui veulent limiter autant que possible le pouvoir de la Commission (notamment : M. BANGEMANN, *L'Europe contre la « furie réglementaire »*, *Revue du marché unique européen*, 4-1992, pp. 5-11).

(2) Commissariat général du Plan, *L'avenir des industries liées à la Défense*, Rapport du groupe de stratégie industrielle, Paris, novembre 1993, pp. 35 et suivantes.

(3) R. ZWEERTS and K. CAMPBELL, *The search for integrated European programme management*, dans : J. Drown (ed.), *A single European arms industry*, Londres, 1990, pp. 70-96.

(4) T. TAYLOR, *West European Defence-industrial issues for the 1990's*, Defence Economics, vol. 4/1993, pp. 113-121.

(5) Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que les petits Etats membres craignent d'être ainsi laissés pour compte par le biais industriel. C'est surtout l'« entente triangulaire » entre des grandes entreprises françaises, britanniques et allemandes (GEC-BAE/Th. CSF-Aerospatiale-Matra/Daimler-Benz) qui leur fait peur.

(6) P. DE VESTEL, *o.c.*, *passim*.

zelfde marktvoorwaarden als al die andere sectoren dient te functioneren (1).

De sector zelf (2) en de grote Lid-Staten-wapenproducenten voeren hier echter vehement tegen aan dat de defensiesector een « specifieke » sector is en dat gewone marktbeginselen hierop niet van toepassing zijn (3). Zij verwijten de Europese Commissie deze specificiteit niet te willen inzien en door de botte liberalisering die zij voorstelde, de volledige Europese markt te grabbel te gooien voor de Amerikaanse commerciële pletwals en zo de eigen communautaire industrie de das te willen omdoen (4).

Om al deze redenen werd artikel 223 in het nieuwe Verdrag inzake de Europese Unie, zoals door het Verdrag van Maastricht gewijzigd, in zijn oorspronkelijke vorm behouden.

Toch blijkt uit studies van na Maastricht dat een niet-geïntegreerde markt voor defensie-goederen jaarlijks minstens 5,5 à 7 miljard ECU (vrije markt) tot 9,4 à 10,9 miljard ECU (in het geval van een gemeenschappelijk omkoopbeleid via een centraal aankoopagentschap) kost, de zogenaamde « costs of non-Europe in defence procurement » (5).

(1) H. FEDDERSEN and A.P. SILVA, *The single european market and the defence industry, Nato's sixteen nations*, nr 2/1992, pp. 13-16.

(2) Zie : EDIG *policy paper/Umbrella paper*, EPP/93/1 d.d. 13 augustus 1993. EDIG staat voor *European Defence Industries Group* en is de op EU-schaal opererende sectoriële belangenbehartiger van de Europese Defensie-industrie.

(3) Daarbij wordt vooral gehamerd op de traditioneel toonaangevende rol van de Staat (door defensiebudgetten, het grote publieke aandeel in de militaire industrie ...) (W. WALKER & S. WILLETT, *o.c.*, blz. 141-160). Deze visie lijkt echter een generalisering van de typisch-Franse situatie waar de rol van de overheid in de defensie-industrie primeert en 80 % van de defensiebedrijven direct of indirect in staatshanden zijn.

(4) H. CONZE, *La défense de l'Europe : pourquoi attendre, Défense Nationale*, mei 1993, blz. 75-84.

A. COLLET, *Les transferts internationaux d'armements, ..., Revue trimestrielle de droit européen*, nr 2, april-juni 1994, blz. 233 : « *... compte tenu de la position des Etats-Unis sur le marché européen, la suppression de l'article 223 conduirait à l'élimination des industries européennes d'armement ...* ».

(5) K. HARTLAY and A. COX, *The costs of non-Europe in defence procurement, study carried out for DG III of the Commission of the EU, executive survey*, Brussels, july 1992, 35 p.

en fin de compte, fonctionner dans les mêmes conditions de marché que tous les autres secteurs (1).

De leur côté, le secteur même (2) et les Etats membres grands fabricants des armements rétorquent avec véhémence que le secteur de l'armement est un secteur spécifique et que les lois ordinaires du marché ne lui sont pas applicables (3). Ils reprochent à la Commission européenne de ne pas vouloir prendre en compte cette spécificité, d'exposer l'ensemble du marché européen au rouleau compresseur commercial américain en préconisant une libéralisation absurde et de vouloir étrangler ainsi sa propre industrie communautaire (4).

Pour toutes ces raisons, l'article 223 a été maintenu sous sa forme initiale dans le nouveau Traité sur l'Union européenne, issu du traité de Maastricht.

Diverses études de l'après-Maastricht montrent néanmoins que la non-intégration du marché de la défense (costs of non-Europe in defence procurement) coûte annuellement de 5,5 à 7 milliards d'ECU au moins (marché libre) à 9,4 à 10,9 milliards d'ECU au plus (dans l'hypothèse d'une politique d'achats commune) (5).

(1) H. FEDDERSEN and A.P. SILVA, *The single european market and the defence industry, Nato's sixteen nations*, nr 2/1992, pp. 13-16.

(2) Voir : *EDIG policy paper/umbrella paper*, EPP/93/1 du 18 août 1993. EDIG est l'abréviation de « European Defence Industries Group » et s'occupe des intérêts sectoriels de l'industrie européenne de l'armement au niveau de l'Union européenne.

(3) Ils insistent surtout sur le rôle prédominant que joue traditionnellement l'Etat (par le biais des budgets consacrés à la défense, de l'importante participation publique dans l'industrie militaire ...) (W. WALKER & S. WILLET, *o.c.*, pp. 141-160). Cette conception paraît cependant procéder d'une généralisation d'une situation typiquement française, dans laquelle l'Etat joue un rôle prédominant dans l'industrie de l'armement et dans laquelle 80 % des entreprises d'armement sont directement ou indirectement aux mains de l'Etat.

(4) H. CONZE, La défense de l'Europe: pourquoi attendre, Défense Nationale, mai 1993, pp. 75-84.

A. COLLET, Les transferts internationaux d'armements, ..., Revue trimestrielle de droit européen, no 2, avril-juin 1994, p. 223 : « ... compte tenu de la position des Etats-Unis sur la marché européen, la suppression de l'article 223 conduirait à l'élimination des industries européennes d'armement ... ».

(5) K. HARTLAY and A. COX, *The costs of non-Europe in defence procurement, study carried out for DG III of the Commission of the EU, executive survey*, Brussels, july 1992, 35 p.

4.3.3. *Europese Defensie in het Post-Maastricht Tijdperk*

Reeds vóór Maastricht waren op het vlak van de samenwerking inzake defensiematerieelverwerving verschillende belangrijke initiatieven genomen, namelijk als gevolg van de Ministeriële Top van de IEPG in Kopenhagen op 16 november 1990 (1).

Het Verdrag van Maastricht (1992) omvat een titel V (artikelen J.1. tot J.11), gewijd aan het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en een Verklaring van Maastricht uitgaande van de Lidstaten van de WEU gehecht aan het eigenlijke Verdrag betreffende de « versterking van de operationele rol van de WEU (2) ».

Vooral deze laatste verklaring is voor het object van deze studie, namelijk de « vergemeenschappelijking/integratie » van de defensiematerieelverwerving op WEU-niveau, van het grootste belang (3).

Artikel C.5. van de vermelde Verklaring van Maastricht stelt immers dat :

« ... *d'autres propositions seront étudiées plus avant, notamment une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une Agence européenne des armements* ... » (4).

Kort daarna werd op 19 juni 1992 tijdens een Vergadering van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de WEU de zogenaamde « Verklaring van Petersberg » goedgekeurd, waarin onder meer inzake defensiematerieelsamenwerking wordt vooropgesteld, dat een groep experten van de IEPG/GEIP (5) samen met deskundigen van de WEU zouden nagaan welke de rol en de taken zouden kunnen zijn van een Europees Bewapeningsagentschap (6).

(1) — Independent STUDY TEAM of the IEPG, *Towards a stronger Europe*, vol. 1, Brussels, 1986, 15 p.

— *Policy Document on the European defence equipment market*, Copenhague, 16 november 1990, 5 p.

(2) Over de bepalingen van het Verdrag van Maastricht inzake een Europees defensiebeleid en de aangehechte Verklaringen inzake de WEU bestaan een ganse pleiade boeken en tijdschriftartikelen. Een goed en beknopt overzicht biedt : A. Collet, *Le Traité de Maastricht et la Défense*, Revue trimestrielle de droit européen, april-juni 1993, blz. 225-233.

(3) A. COLLET, « *Défense* », *Encyclopédie Juridique Dalloz*, Paris, 1992. Voor de periode 1948-1989, zie : D. Delhauteur, Les activités du Conseil de l'UEO en matière de coopération dans le domaine des armements, « *Dossiers et documents du GRIP* », n° 160, août 1991, 33 p.

(4) J. ROPER, *Quel cadre politique pour la défense européenne ?*, in : *Vers une Europe de la Défense ?*, Paris, 1992, blz. 161-168.

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, « *Organiser notre sécurité* » (Colloque, Paris, 17 octobre 1994), Compte rendu officiel.

(5) Over de IEPG, zie namelijk : D. DELHAUTEUR, *La coopération européenne dans le domaine des équipements militaires : la relance du GEIP*, « Dossiers et documents du GRIP », n° 159/1991, 39 p.

(6) E. REMACLE, L'UEO, européenne ou atlantique ?, *Les dossiers du GRIP*, 7/1993- n° 183, pp. 46 en volgende.

4.3.3. *La défense européenne de l'après-Maastricht*

Plusieurs importantes initiatives avaient déjà été prises sur le plan de la coopération en matière d'acquisition de matériel de défense avant Maastricht, notamment à la suite du Sommet ministériel de l'Independent European program group (IEPG), tenu à Copenhague, le 16 novembre 1990 (1).

Le Traité de Maastricht (1992) comprend un titre V (articles J.1 à J.11), consacré à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'une déclaration émanant des Etats membres de l'UEO concernant le « renforcement du rôle opérationnel de l'UEO (2) ».

C'est essentiellement cette dernière déclaration qui revêt une très grande importance dans le cadre de la présente étude et notamment la « communautarisation/intégration » de l'acquisition du matériel de défense au niveau de l'UEO (3).

L'article C.5. de la déclaration de Maastricht précitée dispose en effet que :

« ... d'autres propositions seront étudiées plus avant, notamment une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une Agence européenne des armements ... » (4).

Peu de temps après, le 19 juin 1992, au cours d'une réunion des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'UEO, fut adoptée la « Déclaration de Petersberg », qui prévoit notamment, en matière de coopération dans le domaine du matériel de défense, qu'un groupe d'experts de l'IEPG/GEIP (5) tenterait de définir, en collaboration avec des experts de l'UEO, le rôle et les missions d'une Agence européenne de l'Armement (6).

(1) — Independent STUDY TEAM of the IEPG, *Towards a stronger Europe*, vol. 1, Brussels, 1986, 15 p.

— *Policy Document on the European defence equipment market*, Copenhague, 16 november 1990, 5 p.

(2) Une multitude d'ouvrages et d'articles de revues ont été publiés au sujet des dispositions du traité de Maastricht concernant la politique européenne de défense ainsi que des déclarations annexes concernant l'UEO. On en trouvera un bon aperçu dans : A. Collet, *Le Traité de Maastricht et la Défense*, Revue trimestrielle de droit européen, avril-juin 1993, pp. 225-233.

(3) A. COLLET, « *Défense* », *Encyclopédie Juridique Dalloz*, Paris, 1992. Pour la période 1948-1989, voir : D. Delhauteur, Les activités du Conseil de l'UEO en matière de coopération dans le domaine des armements, « *Dossiers et documents du GRIP* », n° 160, août 1991, 33 p.

(4) J. ROPER, *Quel cadre politique pour la défense européenne ?*, dans : *Vers une Europe de la Défense ?*, Paris, 1992, pp.161-168.

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Organiser notre sécurité* (Colloque, Paris, 17 octobre 1994), Compte rendu officiel.

(5) Sur le GEIP, voir notamment : D. DELHAUTEUR, *La coopération européenne dans le domaine des équipements militaires : la relance du GEIP*, Dossiers et documents du GRIP, n° 159/1991, 39 p.

(6) E. REMACLE, L'UEO, européenne ou atlantique ?, *Les dossiers du GRIP*, 7/1993- n° 183, pp. 46 et suivantes.

De Ministers van Defensie van de 13 WEU-Lidstaten besloten vervolgens in Bonn (december 1992) om alle functies van de IEPG/GEIP (1) over te hevelen naar de WEU (2).

Een volgende stap werd gezet in Rome in mei 1993 toen de Ministers van Defensie van de IEPG/GEIP-Lidstaten en de WEU besloten de naam IEPG/GEIP-WEU te veranderen in WEAG/GAEO (3) en volgende praktische afspraken inzake deze WEAG/GAEO maakten :

— een WEAG-Ministeraad wordt minstens 1x per jaar in de marge van de WEU-Ministerraden bijeengeroepen;

— het Voorzitterschap van de WEAG wordt bij toerbeurt door alle 13 Lidstaten uitgeoefend;

— het operationele niveau van de WEAG wordt gevormd door de Nationale Bewapeningsdirecteuren of NAD's, die minstens op semestriële basis een vergadering beleggen;

— het permanente WEAG-Secretariaat wordt van Lissabon naar Brussel getransfereerd (maart 1994) (4).

Ten slotte dient er nog op gewezen te worden dat sommige bevoegdheden van de Eurogroup van de NAVO, met name Eurocom, Eurolog en Eurolongterm, op 19 maart 1993 bij beslissing van de Ministers van Defensie van het Bondgenootschap aan de WEU werden overgedragen.

Op de Vergadering van de Ministers van Defensie van de WEAG/GAEO te Luxemburg op 22 november 1993 werd de studie inzake de mogelijkheid van een Bewapeningsagentschap (zoals voorzien in de Verklaring van Petersberg) bestudeerd. De Ministers besloten dat het nog veel te vroeg was om de onmiddellijke oprichting van een dergelijk agentschap te bekijken en stelden de instelling van een « Secretariaat voor de Bewapening » voorop te Brussel (5). De NAD's worden belast met het verder uitwerken van een studie over het Bewapeningsagentschap.

Ondertussen is de WEAG definitief van start gegaan (6) en gingen steeds meer stemmen op om werk

(1) Voor een goede inleiding inzake de IEPG/GEIP, zie : « *Le GEIP et l'UEO* » (rapport Wilkinson), *Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale*, session, ... , document 1419.

« *La coopération européenne dans le domaine des armements après Maastricht* » (rapport Lopez Henares), *Assemblée de l'UEO*, Session 40, 23 oktober 1992, document 1332. »

(2) « *Lettre d'information à l'Assemblée de l'UEO concernant le GEIP* du 18 décembre 1992, Assemblée de l'UEO, 39e session (I), juin 1993, *Actes officiels*, Doc. nº 1359 (4 février 1993).

(3) WEAG : *West European Armaments Group*

GAEO : *Groupe Armements de l'Europe Occidentale*

(4) *Ut sub* 5.

(5) *Déclaration du Conseil des ministres de l'UEO, réuni à Luxembourg* (22 november 1994), deel IV;

geciteerd in : *Agence Europe / « Nouvelles Atlantiques »*, nr 2573 (annexe), 24 november 1994.

(6) De eerste vergadering te Brussel van de Nationale Bewapeningsdirecteuren vond plaats op 27 oktober 1994. De drie Commissies van de WEAG (I — operationele behoeften; II — Euclid; III — open markt defensiegoederen) zijn langzaam maar zeker van start gegaan.

Les ministres de la Défense des 13 Etats membres de l'UEO décidèrent ensuite à Bonn (en décembre 1992) de transférer à l'UEO (1) toutes les fonctions de l'IEPG/GEIP (2).

Une nouvelle étape a été franchie à Rome, en mai 1993, lorsque les ministres de la Défense des Etats membres du GEIP et de l'UEO décidèrent de changer la dénomination du GEIP-UEO en GAEO (3) et passèrent les accords pratiques suivants en ce qui concerne ce GAEO :

— un conseil des ministres du GAEO est convoqué au moins une fois par an en marge des conseils des ministres de l'UEO;

— la présidence du GAEO est assurée à tour de rôle par les treize Etats membres;

— le niveau opérationnel du GAEO est constitué par les directeurs nationaux de l'armement ou DNA, qui se réunissent au moins tous les semestres;

— le secrétariat permanent du GAEO est transféré de Lisbonne à Bruxelles (mars 1994) (4).

Il convient enfin de souligner que certaines compétences de l'Eurogroupe de l'OTAN, à savoir Eurocom, Eurolog et Eurolongterm, ont été transférées à l'UEO le 19 mars 1993 à la suite d'une décision des ministres de la Défense de l'Alliance.

Lors de leur réunion à Luxembourg le 22 novembre 1993, les ministres de la Défense du GAEO ont étudié la possibilité de créer une Agence de l'armement (tel que le prévoit la déclaration de Petersberg). Ils décidèrent qu'il était encore beaucoup trop tôt pour envisager la création d'une telle agence et proposèrent de créer un « secrétariat de l'armement » à Bruxelles (5). Les DNA furent chargés de poursuivre une étude concernant l'Agence de l'armement.

Entre-temps, le GAEO a définitivement commencé à fonctionner (6) et des voix de plus en plus nom-

(1) Pour une bonne introduction au sujet de l'IEPG/GEIP, « *Le GEIP et l'UEO* » (rapport Wilkinson), Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, session, document 1419.

« *La coopération européenne dans le domaine des armements après Maastricht* » (rapport Lopez Henares), *Assemblée de l'UEO*, Session 40, 23 octobre 1992, document 1332. »

(2) « *Lettre d'information à l'Assemblée de l'UEO concernant le GEIP* du 18 décembre 1992, Assemblée de l'UEO, 39e session (I), juin 1993, *Actes officiels*, Doc. nº 1359 (4 février 1993).

(3) WEAG : *West European Armaments Group.*

GAEO : groupe Armements de l'Europe occidentale.

(4) *Ut sub* 5.

(5) Déclaration du Conseil des ministres de l'UEO, réuni à Luxembourg (22 novembre 1994), partie IV;

cité dans: *Agence Europe / « Nouvelles Atlantiques »* nº 2573 (annexe), 24 novembre 1994.

(6) La première réunion à Bruxelles des directeurs nationaux de l'armement a eu lieu le 27 octobre 1994. Les trois commissions du GAEO (I — besoins opérationnels; II — Euclid; III — marché ouvert matériel de défense) ont commencé à fonctionner lentement mais sûrement.

te maken van het Europees Bewapeningsagentschap (EBA).

Willem van Eekelen, Secretaris-generaal van de WEU, hield bijvoorbeeld op 27 februari 1994 in het Koninklijk Instituut voor Buitenlandse Betrekkingen te Brussel nog een opgemerkte rede waarin hij stelde dat het tijdperk van de gescheiden en nationale defensiematerieelaankopen definitief voorbij is (1).

Het denkwerk inzake het EBA vorderde sederdien gestaag. Belangrijkste mijlpaal in de recente ontwikkeling is het Rapport Borderas van de Parlementaire Assemblée van de WEU (2).

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat :

« ... *Il semble évident qu'actuellement, les conditions qui rendraient viable une Agence européenne de l'armement au sens le plus large, regroupant chacune des compétences revenant à une agence de ce type, ne sont pas encore réunies (...). Créer une Agence (pareille) dotée de multiples compétences n'est donc réalisable ni à court ni à long terme ...* » (3).

Het Verslag-Borderas opteert derhalve voor een minimalistische en graduele aanpak : er komt een embryonaal orgaan dat later, met de tijd kan uitgroeien tot een echt Agentschap.

Met welke taken kan het agentschap-in-spe dan wel onmiddellijk belast worden ? Borderas somt 5 soorten bevoegdheden op : het beheer van de onder de WEAG vallende samenwerkingsprojecten; het beheer van EUCLID (4); het beheer van de gemeenschappelijke onderzoeks-en proeflaboratoria; het uitvoeren van technologische en operationele studies en het opstarten van een informatiedienst inclusief gegevensbank (5).

In de ogen van de belangrijkste promotoren van het Europees Bewapeningsagentschap, met name Frankrijk en Duitsland, was deze minimalistische visie onaanvaardbaar, vooral omdat Duitsland altijd *urbi et orbi* heeft verkondigd dat het EBA onmiddellijk over de volheid van bevoegdheid dient te beschikken (6).

Om de integratie van de Europese Defensiematerieelverwerving te bevorderen hadden Frankrijk en

(1) Zie ook : W. VAN EEKELEN, *Western European Union : the European security nucleus, Nato's sixteen nations*, n° 3/1993, pp. 12-15.

(2) *Le Rapport Borderas insiste sur la nécessité de créer enfin une Agence européenne de l'Armement*, Agence Europe, nr 6249, 11 juni 1994, blz. 6.

Assemblée de l'UEO, Actes Officiels, II, Procès-verbal et Compte rendu des débats, Xe session-I, juni 1994, blz. 50-70.

(3) « *L'Agence européenne de l'armement* » *(Rapport Borderas)*, Assemblée de l'UEO, Xe Session-I, Document 1419, blz. 9-10.

(4) C.H. MARTINS, *Vom politischen Wunschdenken zu offeneren Technologietransfer*, Europäische Sicherheit, 10/1992, pp. 570-572.

(5) *Ibidem*, p. 10.

(6) *ut infra*.

breuses se sont élevées pour réclamer la mise en place d'une Agence européenne de l'armement (AEA).

Ainsi, Willem van Eekelen, secrétaire général de l'UEO, a tenu le 27 février 1994, à l'Institut royal des relations internationales à Bruxelles, un discours très remarqué dans lequel il a qualifié de révolue l'époque où le matériel de défense était acheté séparément par les différents pays (1).

Depuis lors, la réflexion sur l'AEA n'a cessé de progresser. Le rapport Borderas de l'Assemblée parlementaire de l'UEO constitue, à cet égard, le jalon le plus important dans l'évolution récente de cette idée (2).

La principale conclusion du rapport est la suivante :

« ... *Il semble évident qu'actuellement, les conditions qui rendraient viable une Agence européenne de l'armement au sens le plus large, regroupant chacune des compétences revenant à une agence de ce type, ne sont pas encore réunies (...). Créer une Agence (pareille) dotée de multiples compétences n'est donc réalisable ni à court ni à long terme ...* » (3).

Le rapport Borderas opte donc pour une approche minimaliste et graduelle : on constitue un organe embryonnaire, qui pourra se développer ultérieurement pour devenir une véritable Agence.

Quelles tâches la future agence embryonnaire peut-elle dès lors assumer dans l'immédiat ? Le rapport Borderas cite 5 types de compétences : la gestion des projets de coopération relevant du GAEO; la gestion d'EUCLID (4); la gestion des laboratoires de recherche et d'essai communs; la réalisation d'études technologiques et opérationnelles et le lancement d'un service d'informations comprenant une banque de données (5).

Les principaux promoteurs de l'Agence européenne de l'armement, à savoir la France et l'Allemagne, ne croyaient pas en cette approche minimaliste, l'Allemagne ayant notamment toujours déclaré *urbi et orbi* que l'AEA devait disposer d'emblée de la totalité des compétences (6).

Soucieuses de promouvoir l'intégration des processus européens d'acquisition de matériel de défense,

(1) Voir aussi : W. VAN EEKELEN, *Western European Union : the European security nucleus, Nato's sixteen nations*, n° 3/1993, pp. 12-15.

(2) Le rapport Borderas insiste sur la nécessité de créer enfin une Agence européenne de l'armement, Agence Europe, n° 6249, 11 juin 1994, p. 6.

Assemblée de l'UEO, Actes officiels, Xe session-I, juin 1994, pp. 50-70.

(3) « *L'Agence européenne de l'armement* » (rapport Borderas), Assemblée de l'UEO, Xe Session-I, Document 1419, pp. 9-10.

(4) C.H. MARTINS, *Vom politischen Wunschdenken zu offeneren Technologietransfer*, Europäische Sicherheit, 10/1992, pp. 570-572.

(5) *Ibidem*, p. 10.

(6) *ut infra*.

Duitsland reeds op de Top van Bonn (december 1993) besloten om Bilateraal Frans-Duits Bewapeningsagentschap op te richten.

Beide landen denken dat er van hun voortrekkersrol een spiraal van institutionele en politieke dynamiek zal uitgaan die andere landen ertoe zal bewegen mede op te stappen achter het EBA-vaandel.

Voor België is de toestand enigszins problematisch omdat het Frans-Duitse Agentschap ook standaardiseringsopdrachten in het kader van Eurokorps heeft meegekregen. Naar België toe is overigens een opening gemaakt voor eventuele participatie. Vraag is of de Belgische regering wel veel keuze heeft. Onlangs hebben ook Italië, Spanje en zelfs Nederland al interesse laten blijken voor het Frans-Duitse initiatief.

Op deze wijze dacht het Duits-Franse koppel tijdens de herfst en vooral voor de Vergadering van de WEAG in Noordwijk op 14 november 1994 de geesten rijp te krijgen voor een decisieve doorbraak inzake de geïnstitutionaliseerde, WEU-samenwerking op het vlak van de militaire produktie en de defensiematerieelverwerving.

la France et l'Allemagne ont décidé, dès le sommet de Bonn (décembre 1993), de créer une agence bilatérale de l'armement.

Les deux pays estiment que leur rôle de locomotive suscitera une dynamique institutionnelle et politique qui incitera d'autres pays à se ranger sous la bannière de l'AEA.

La situation de la Belgique pose quelques problèmes du fait que l'agence franco-allemande s'est également vu attribuer des missions de standardisation dans le cadre de l'Eurocorps. La Belgique a du reste déjà été invitée à participer. Reste à savoir si le gouvernement belge a réellement le choix. Par ailleurs, l'Italie, l'Espagne et même les Pays-Bas se sont récemment intéressés à l'initiative franco-allemande.

Le couple franco-allemand espérait ainsi dès l'automne et en particulier avant la réunion du GAEO le 14 novembre 1994 à Noordwijk, préparer les esprits en vu d'une percée décisive sur le plan de la coopération institutionnalisée au sein de l'UEO en matière de production militaire et d'acquisition de matériel de défense.

4.3.4. *Recente evolutie en toekomstperspectief*

Hoewel een gemeenschappelijke Veiligheidspolitiek — inclusief een geïntegreerd defensiematerieelverwervingsbeleid — in een lange-termijn-visie door de meeste Lidstaten als streefdoel (1) wordt aanvaard, lijkt deze laatste samenwerkingsvorm, in het licht van de recente Ministeriële Raad van de WEAG in Noordwijk (2) in de praktijk nog niet voor morgen te zijn.

Op de WEAG-Raad konden de dertien ministers van Defensie immers géén overeenstemming vinden over de onmiddellijke oprichting van een zogenaamd « Europees Bewapeningsagentschap » (EAA). Het compromis in het slotdocument voorziet enkel in het oprichten van een uit zeven personen bestaande « onderzoekscel » binnen het raamwerk van het EUCLID-programma en de opdracht aan de bijzondere expertengroep een *feasibility-study* uit te voeren naar de mogelijkheden inzake geïnstitutionaliseerde samenwerking inzake materieelbeleid (3).

Duitsland en Frankrijk hebben, met steun van gelegenheidsvoorzitter Nederland (Minister Joris Voorhoeve), gepoogd om de bestaande, bilaterale Frans-Duitse samenwerkingsprotocollen inzake defensiematerieelproduktie- en verwervingsbeleid, te « multilateraliseren » op WEAG-niveau en er een supranationale toets aan te geven (4).

Dit laatste impliceert duidelijk een soevereiniteitstransfert naar een eventueel EBA en daarvoor waren de geesten in Noordwijk duidelijk nog niet rijp. In de pers maakte men vooral gewag van de Britse tegenkanting maar men mag niet vergeten dat ook kleinere WEAG-Lidstaten, zoals voornamelijk Griekenland, ernstige bezwaren hebben geopperd (5).

Op dit vlak is de WEAG-Ministerraad van Noordwijk een mislukking.

Zolang er geen politiek en conceptueel kader voor de Europese defensie in het algemeen bestaat zal er *a fortiori* op het gebied van de integratie van de mate-

(1) *Stumbling towards an integrated Europe*, Strategic Survey 1993-1994, Londen, 1994, pp. 107-117.

(2) WEAG-Vergadering op Ministerieel niveau van 14 november 1994 te Noordwijk.
zie onder meer :
Conseil de l'UEO — première discussion sur l'identité européenne de défense, Agence Europe, nr 6356, 14-15.11.94, blz. 2-4.
Conseil de l'UEO — le Conseil de l'UEO ... juge intéressant le volet opérationel du document sur une politique de défense commune, Agence Europe, nr 6357, 16.11.94, blz. 3-4.
Déclaration de Noordwijk du Conseil des Ministres de l'UEO, Europe Documents, nr 1910, 19 novembre 1994, 7 p.

(3) De eerste vergadering van dit expertencomité vond plaats op 20 december 1994, (Agence Europe, nr 6383 (n.s.), 21 december 1994, p. 3).

(4) M. ROGERS, *European defence set to take step forward*, Jane's Defence Weekly, 12 november 1994, blz. 22.

(5) G. DI BRIGANTI, *WEU postpones plan to establish (European) Armaments Agency*, Defense News, 14-20 november 1994, blz. 31.

4.3.4. *Evolution récente et perspectives d'avenir*

Même si la plupart des Etats membres se fixent comme objectif à long terme d'instaurer une politique de sécurité commune — en ce compris une politique intégrée en matière d'acquisition de matériel militaire — (1), cette forme de coopération ne paraît pas praticable dans un avenir proche si l'on se réfère au Conseil des ministres du GAEO, qui s'est tenu récemment à Noordwijk (2).

Lors du Conseil du GAEO, les treize ministres de la Défense n'ont en effet pas pu parvenir à un consensus au sujet de la création immédiate d'une « Agence européenne de l'armement » (AEA). Le compromis qui est consigné dans le document final prévoit seulement qu'une « cellule d'étude » composée de 7 personnes sera créée dans le cadre du programme EUCLID et qu'un groupe spécial d'experts sera chargé de procéder à une étude de faisabilité concernant les possibilités en matière de coopération institutionnalisée au niveau de la politique d'acquisition de matériel (3).

L'Allemagne et la France ont tenté, avec l'appui du ministre qui présidait le Conseil au nom des Pays-Bas (le ministre Joris Voorhoeve), de « multilatéraliser », au niveau du GAEO, les protocoles de coopération bilatéraux franco-allemands en matière de politique de production et d'acquisition de matériel militaire et de leur conférer un caractère supranational (4).

Cette opération implique évidemment un transfert de souveraineté vers l'AEA, que les participants au Conseil de Noordwijk n'étaient manifestement pas encore disposés à adhérer. La presse a surtout fait état de l'opposition britannique, mais il ne faut pas oublier que des Etats membres de moindre importance, et notamment la Grèce, ont également émis de sérieuses réserves en la matière (5).

Le Conseil des ministres du GAEO de Noordwijk constitue donc un échec à cet égard.

Il est évident que tant qu'il n'existera pas de cadre politique et conceptuel en matière de défense européenne en général, aucun progrès ne pourra être

(1) *Stumbling towards an integrated Europe*, Strategic Survey 1993-1994, Londres, 1994, pp. 107-117.

(2) Réunion du GAEO au niveau ministériel le 14 novembre 1994 à Noordwijk.
voir notamment :
Conseil de l'UEO — première discussion sur l'identité européenne de défense, Agence Europe, nº 6356, 14-15.11.94, pp. 2-4.
Conseil de l'UEO —. le Conseil de l'UEO ... juge intéressant le volet opérationnel du document sur une politique de défense commune, Agence Europe, nº 6357, 16.11.94, pp. 3-4.
Déclaration de Noordwijk du Conseil des ministres de l'UEO, Europe Documents, nº 1910, 19 novembre 1994, 7 p.

(3) Ce comité d'experts a tenu sa première réunion le 20 décembre 1994 (Agence Europe, nº 6383/n.s.), 21 décembre 1994, p. 3.

(4) M. ROGERS, *European defence set to take step forward*, Jane's Defence Weekly, 12 novembre 1994, p. 22.

(5) G. DI BRIGANTI, *WEU postpones plan to establish (European) Armaments Agency*, Defense News, 14-20 novembre 1994, p. 31.

rieelverwerving in het bijzonder geen vooruitgang kunnen worden geboekt (1).

Het is overduidelijk dat wij ons dienaangaande in een overgangsperiode bevinden. Tijdens deze transitiefaze kunnen echter heel wat « voorbereidende » paden voor samenwerking tussen de Lidstaten op het vlak van defensie worden bewandeld (2).

Laten wij enkele van die preliminaire procédés even van wat naderbij bekijken :

— « Standaardisering » van het materieel met het oog op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke logistiek; deze laatste is onontbeerlijk voor alle multinationale korpsen. De vraag kan inderdaad gesteld worden of het logisch is dat de troepen van het Eurokorps nationaal (5 Lidstaten met verschillend materieel) bewapend worden ? (3).

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat standaardisering van materieel een industriële tool is en dat politieke (4) beslissingen de geciteerde procedures grondig kunnen doorkruisen.

In deze context dient ook te worden nagedacht over de manier waarop in tijden van crisis een industriële mobilisatie de gestandaardiseerde produktie kan opdrijven om de tijdelijk toegenomen vraag enigszins bij te houden (5).

— De « interoperabiliteit » van de verschillende systemen dient dringend te worden verbeterd met het oog op het succesvol uitvoeren van gemeenschappelijke operaties (6).

— Om financieel-budgettaire redenen ligt veel materieel buiten het bereik van de aankoopmogelijkheden van een indivuduele Lid-Staten; daarom kan

(1) W. J. FELD, *The future of European security and defence policy*, Boulder, Londen, 1994, *passim* (XIV + 178 p).

(2) Zie bijvoorbeeld :

H. CONZE, *La défense de l'Europe : pourquoi attendre ?*, *Défense nationale*, mei 1993, 75-83.

(3) Hierbij dient te worden opgemerkt dat de kleinere landen die deel uitmaken van multinationale korpsen wat het besluitvormingsproces inzake materieelverwerving betreft in de verdrukking dreigen te geraken. Tevens stelt zich het acute probleem van parlementaire controle op dit soort « gemeenschappelijke acquisitie » : welke parlementaire instantie dient dergelijke aankopen te controleren ? Dreigen de nationaal verworven inspraakrechten niet via dit soort intergouvernementele aankopen verwaterd, ja zelfs tenietgedaan worden ?

Ten slotte is er nog het industriële luik : wie bepaalt welk materieel bij welke firma besteld dient te worden en hoe wordt de aankoopkoek rechtvaardig verdeeld onder de verschillende partners ?

(4) De Belgische beslissing om tijdens de Golfoorlog om diplomatieke redenen geen gestandaardiseerde munitie te leveren aan het Britse expeditiekorps is hiervan een pijnlijk voorbeeld.

(5) Zie daarover het volgende, uiterst interessante document :

Implementation of lessons learned from Operation Granby, Fifth Report of the Defence Committee of the House of Commons, Session 1993-1994, HC/P 43, 25 mei 1994, blz. XXV-XXVIII.

(6) Wij verwijzen in deze naar de moeilijkheden die bij gemengd Brits-Franse operaties tijdens de Golfoorlog opdoken.

réalisé dans le domaine de l'intégration des politiques d'acquisition de matériel militaire (1).

A cet égard, il est manifeste que nous nous trouvons dans une période transitoire. Il est toutefois possible, durant cette période, de prendre toute une série d'initiatives afin de préparer le terrain de la collaboration entre les Etats membres dans le domaine de la défense (2).

Examinons de plus près quelques-unes de ces initiatives susceptibles de favoriser la collaboration :

— La « standardisation » du matériel en vue de la mise sur pied d'une logistique commune; celle-ci est indispensable pour tous les corps multinationaux. On peut en effet se demander s'il est logique que l'armement des troupes de l'eurocorps soit fourni par les Etats (cinq Etats membres fournissant du matériel différent) (3).

Il convient toutefois de faire remarquer que la standardisation du matériel est un instrument de politique industrielle et que les décisions politiques (4) pourront contrarier singulièrement les procédures citées.

Il convient également, dans ce contexte, d'examiner comment une mobilisation industrielle permettra d'augmenter suffisamment la production de matériel standardisé pour faire face à l'augmentation temporaire de la demande dans les périodes de crise (5).

— Il y a lieu d'améliorer d'urgence l'« interopérabilité » des divers systèmes si l'on veut assurer le succès des opérations communes (6).

— Un grand nombre d'équipements sont au-dessus des moyens financiers et budgétaires individuels

(1) W. J. FELD, *The future of European security and defence policy*, Boulder, Londres, 1994, *passim* (XIV + 178 p).

(2) Voir par exemple :

H. CONZE, *La défense de l'Europe : pourquoi attendre ?*, *Défense nationale*, mai 1993, 75-83.

(3) Il convient de signaler à ce propos que les petits pays qui font partie de corps multinationaux risquent d'avoir peu de poids dans le processus décisionnel en matière d'achat de matériel. Se pose aussi l'épineux problème du contrôle parlementaire de ce type d'« acquisitions communes » : quelle sera l'instance parlementaire qui devra contrôler de tels achats ? Le droit de regard acquis par les parlements nationaux ne risque-t-il pas de se diluer, voire de disparaître dans le contexte de ces achats intergouvernementaux ?

Enfin, il reste le volet industriel : qui choisira le type de matériel et son fournisseur, et comment les commandes seront-elles réparties équitablement entre les différents partenaires ?

(4) Le refus belge, durant la guerre du Golfe, de livrer des munitions standardisées au corps expéditionnaire britannique en est un pénible exemple.

(5) Voir à ce propos le très intéressant document suivant :

Implentation of Lessons Learned from Operation Granby. Fifth Report of the Defence Committee of the House of Commons, Session 1993-1994, HC/P 43, 25 mai 1994, pp. XXV-XXVIII.

(6) Nous renvoyons à ce propos aux difficultés rencontrées lors des opérations mixtes franco-britanniques menées durant la guerre du Golfe.

een begin gemaakt worden met het « poolen van materieel en middelen ».

De « pool » kan desgevallend worden beheerd door een « operationeel agentschap » (1).

Deze « pool »-optie creëert zeer vele mogelijkheden :

— « taakspecialisatie » (2) : een bekend voorbeeld is de Belgische specialisatie inzake zeemijnenbestrijding;

— « co-eigendom van materieel » (3);

— samenwerking op het vlak van de tactische en strategische militaire inlichtingen (4);

— samenwerking inzake *sea-lift* en *air-lift* (5);

Er kan dus blijkens het voorgaande heel wat gedaan worden om de samenwerking op het vlak van materieelbeleid te bevorderen, in afwachting en als prefiguratie van het toekomstige Europa van de Bewapening.

Het is wellicht nog wat vroeg om de standpunten van de Lidstaten inzake het toekomstige defensiebeleid in het algemeen en het materieelbeleid in het bijzonder nauwkeurig en definitief te omschrijven maar toch laten een aantal recente publicaties toe een beschrijvend beeld op te roepen van de (soms diametraal tegenovergestelde) visie van drie grote Lid-Staten, met name, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

DUITSLAND

De Duitse regering heeft een duidelijke en doordachte korte- én langetermijnvisie op de Europese Defensie (6).

(1) Van Frans-Duitse zijde is terzake recent een initiatief genomen in de zin van een (weliswaar nog in embryonaal stadium verkerend) « gemeenschappelijk bewapeningsagentschap »

(2) zie hierover P. VOLTEN ET ALII, taakspecialisatie, Den Haag, 1987, 99 p.

(3) Het bekendste bestaande voorbeeld is de NATO/AWACS.

(4) Een aanzet hiertoe is gegeven in het Satelitair Centrum van de WEU in Torrejon.

Zie hierover : « *Le Développement d'un système européen d'observation spatiale* » (Rapport Valleix), Assemblée de l'UEO, 40e session (II), Doc. 1436, 9 november 1994, 14 p.

« *L'avenir du centre satellitaire de l'UEO de Torréjon* » (Rapport López Henares), Assemblée de l'UEO, 40e session (II), Doc. 1437, 9 november 1994, 9 p.

(5) Het meest recente voorbeeld hiervan is het samenwerkingsakkoord dat onlangs tussen de Belgische Luchtmacht en de Koninklijke Nederlandse Luchtmacht werd afgesloten inzake het gemeenschappelijk gebruik van (Belgische) C-130 « Hercules »-transporttoestellen voor troepentransport en van (Nederlandse) tankvliegtuigen voor *in-flight refuelling*.

(6) W. F. SCHLÖR, *German Security Policy, An examination of the trends in German Security policy in a new European and global context*, IISS Adelphi Paper n° 277, June, 1993, 83 p.

des Etats membres; ceux-ci pourraient donc commencer à grouper leur matériel et leurs ressources.

Le « pool » pourra, le cas échéant, être géré par une « agence opérationnelle » (1).

Cette option « pool » ouvre de très nombreuses possibilités :

— « spécialisation des missions » (2) : citons, à titre d'exemple, la spécialisation belge en matière de dragage des mines marines;

— « copropriété du matériel » (3);

— collaboration dans le domaine du renseignement militaire tactique et stratégique (4);

— collaboration en matière de « *sea-lift* » et d'« *air-lift* » (5);

Il ressort dès lors de ce qui précède qu'il existe de nombreuses possibilités de renforcement de la coopération en matière de politique du matériel, dans l'attente et en préfiguration de l'Europe de l'Armement.

S'il est sans doute encore un peu tôt pour définir précisément et de manière définitive les points de vue des Etats membres en ce qui concerne la future politique de défense en général et la future politique en matière de matériel en particulier, un certain nombre de publications récentes permettent toutefois de décrire les visions (parfois diamétralement opposées) de trois grands Etats membres, à savoir l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

L'ALLEMAGNE

Le gouvernement allemand a une vision claire et mûrement réfléchie de la politique de défense européenne à court et à long terme (6).

(1) Du côté franco-allemand, une initiative a été prise récemment en vue de la création d'une « Agence de l'armement commune » (qui est certes encore à l'état embryonnaire).

(2) Voir à cet égard P. VOLTEN ET ALII, taakspecialisatie, Den Haag, 1987, 99 p.

(3) L'exemple le plus connu actuellement est l'OTAN/AWACS.

(4) Le Centre de communications par satellite de l'UEO à Torrejon a représenté un premier pas dans cette direction.

Voir à ce sujet : « *Le Développement d'un système européen d'observation spatiale* » (Rapport Valleix), Assemblée de l'UEO, 40e session (II), Doc. 1436, 9 novembre 1994, 14 p.

« *L'avenir du centre satellitaire de l'UEO de Torréjon* » (Rapport López Henares), Assemblée de l'UEO, 40e session (II), Doc. 1437, 9 novembre 1994, 9 p.

(5) L'exemple le plus récent dans ce domaine est l'accord de coopération conclu il y a quelque temps entre la Force aérienne belge et la Force aérienne royale néerlandaise en matière d'utilisation commune des appareils de transport (belges) Hercule C130 pour le transport de troupes et des avions-citernes (néerlandais) pour le ravitaillement en vol.

(6) W. F. SCHLÖR, *German Security Policy, An examination of the trends in German Security policy in a new European and global context*, IISS Adelphi Paper n° 277, June, 1993, 83 p.

In een in mei 1994 in de pers uitgelekt Werkdocument van het Ministerie van Landsverdediging (1), wordt gesteld dat een « Europees Bewapeningsagentschap » met de ruimste bevoegdheden er zo snel mogelijk dient te komen. Volgens de auteurs heeft een dergelijk Agentschap enkel zin als de huidige exclusief-nationale bevoegdheden inzake het acquisitiebeleid integraal en onmiddellijk naar dit nieuwe orgaan worden getransfereerd. Voor Duitsland dienen de onderhandelingen daartoe binnen de WEAG zo snel mogelijk te worden afgerond (2).

Is een snelle en complete transfert van alle bevoegdheden naar een supranationaal orgaan niet mogelijk, dan dient strategisch en onderhandelingstactisch gesproken gestreefd te worden naar het creëren van een Bewapeningsagentschap waarin een *Kern* van Lid-Staten participeren (3) die de volheid van bevoegdheid inzake materieelverwerving op korte termijn willen realiseren. De Duitse regering verkiest deze « selectieve verdieping » via een harde kern van Lid-Staten boven een aanpak met alle WEAG-leden die minimalistische opties zouden priviligiëren. Motor van deze institutionele dynamiek is de Frans-Duitse samenwerking (4).

Wat de problematiek van artikel 223 van het EU-Verdrag betreft, stelt het Werkdocument dat het artikel niet moet worden afgeschaft maar gewijzigd zodat het mogelijk wordt dat op basis van een reciprociteitsformule de « Kernlanden » verklaren zich niet langer op de exceptie van artikel 223 te zullen beroepen. Op die manier kan de piste van het Bewapeningsagentschap worden voorbereid.

In elk geval moeten de huidige concurrentievervalsende effecten van artikel 223 tenietgedaan worden. Een geliberaliseerde, geïntegreerde, open en

(1) Het gaat om een officieel niet vrijgegeven Werkdocument (*Arbeitspapier*) van de *Abteilung Rü Z II 1* van het *Bundesverteidigungsministerium*.

De inhoud ervan wordt besproken in « *Rüstungsagentur für Europa ?* », Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25 mei 1994, blz. 6.

(2) In het document is sprake van de « ... herfst van 1994 ... » maar in het licht van de besluiten van de Ministeriële Bijeenkomst van de WEAG in Noordwijk op 14 november 1994 lijkt zelfs de eeuwwisseling een vrome wens.

(3) Deze visie kadert perfect in de filosofie van het door de CDU-fractie in de Bondsdag gepredikte (en door de België met variaties omarmde) Kern-Europa; zie daarvoor : P. DELBEKE, *Welke Snelheid Voor Europa*, Documentair Dossier, Brussel, 18 november 1994.

In de wetenschappelijke literatuur beschrijft men deze Duitse visie ook vaak als « *Selektive Vertiefung* » of « selectieve verdieping », zie daarover : M. JOPP, *Langer Weg — Kühnes Ziel : Gemeinsame Verteidigungspolitik, Europa-Archiv*, 13-14/1994, blz. 397-404.

(4) Zie bijvoorbeeld : *Document du groupe parlementaire CDU/CSU du Bundestag sur « l'Avenir de l'unification européenne »*, Europe Documents (Agence Europe), n° 1895/96 , 7 september 1994, blz. 8-9.

Dans un document de travail du ministère de la Défense nationale (1), publié dans la presse à la faveur d'une fuite en mai 1994, il est dit qu'il convient de créer au plus tôt une « Agence européenne de l'armement » dotée des compétences les plus étendues possibles. Selon les auteurs de cette note, la création d'une telle agence n'a de sens que si les compétences aujourd'hui exclusivement nationales en matière de politique d'acquisition de matériel sont transférées intégralement et sans délai à ce nouvel organisme. L'Allemagne souhaite que les négociations menées à cet effet au sein du GAEO aboutissent dans le meilleur délai (2).

Si l'ensemble des compétences ne peut être transféré rapidement à un organe supranational, il conviendra, en raison d'impératifs stratégiques pour les besoins de la négociation, de tendre vers la création d'une agence de l'armement composée d'un noyau restreint d'Etats membres (3) désireux de transférer, à court terme, la totalité des compétences en matière d'acquisition de matériel. Le gouvernement allemand préfère cet « approfondissement sélectif » par le biais d'un noyau dur d'Etats membres à une approche associant tous les membres du GAEO, qui privilégieraient les options minimalistes. La coopération franco-allemande est le moteur de cette dynamique institutionnelle (4).

Pour ce qui est de la problématique de l'article 223 du Traité de l'UE, le document de travail précise qu'il ne faut pas supprimer l'article mais plutôt le modifier de telle sorte que les Etats du noyau restreint puissent déclarer, en se basant sur une formule de réciprocité, qu'ils n'invoqueront plus l'exception prévue à l'article 223. C'est la meilleure façon de préparer la création d'une Agence de l'armement.

Il convient en tout cas d'annihiler les distorsions actuelles de concurrence causées par l'article 223. L'objectif est clair : libéraliser et intégrer un marché

(1) Il s'agit d'un document de travail officiel non publié (*Arbeitspapier*) de l'*Abteilung* Rü Z II 1 du *Bundesverteidigungsministerium*.

Le contenu de ce document a fait l'objet d'un article intitulé « *Rüstungsagentur für Europa* » , paru dans la Frankfurter Allgemeine Zeitung du 25 mai 1994, p. 6.

(2) S'il est vrai que dans ce document, il est question de « ... l'automne 94 ... », force est toutefois de constater que, compte tenu des décisions prises lors de la Réunion ministérielle du GAEO qui s'est tenue à Noordwijk le 14 novembre 1994, même la création de cette agence à la fin du siècle semble devoir être rangée parmi les vœux pieux.

(3) Cette vision cadre parfaitement avec la philosophie de l'Europe restreinte prônée par le groupe CDU au Parlement allemand (et adoptée avec quelques variantes par la Belgique); voir à ce sujet : P. DELBEKE, *Welke snelheid voor Europa*, Documentair Dossier, Bruxelles, 18 novembre 1994.

La littérature scientifique qualifie fréquemment cette vision allemande de « *Selektive Vertiefung* » ou « approfondissement sélectif », voir à ce propos : M. JOPP, *Langer Weg — Kühnes Ziel : Gemeinsame Verteidigungspolitik, Europa-Archiv*, 13-14/1994, pp. 397-404.

(4) Voir par exemple : Document du groupe parlementaire CDU/CSU sur « L'avenir de l'unification européenne », Europe Documents (Agence Europe), n° 1895/96, 7 septembre 1994, pp. 8-9.

concurrentieel gesproken faire markt voor defensiegoederen moet het doel zijn (1).

Duitslands « defensie-industrie » (het zijn vooral civiele ondernemingen met militaire spin-off) is de voornaamste inspirator van deze beleidsvisie (2). Zij gaat er immers van uit dat de technologische en « manageriale » voorsprong die ze in verhouding tot haar Europese concurrenten heeft opgebouwd, haar een zodanig competitief voordeel verschaft dat zij de protectionistische paraplu van artikel 223 niet langer nodig heeft (3).

VERENIGD KONINKRIJK

Het Britse Veiligheidsconcept is sedert de Tweede Wereldoorlog gekleurd en « bijzondere » relatie met de Verenigde Staten. Het institutionele verlengstuk daarvan was de nimmer aflatende Britse NAVO-loyauteit (4). Het Verenigd Koninkrijk profiteerde dan ook als enige NAVO-partner van een quasi-ongebreidelde Amerikaanse transfert van technologie en militaire know-how naar Albion. Dit laatste aspect verklaart ook partieel de reticentie van de Britten om het defensiematerieelverwervingsbeleid (5) te Europeaniseren.

Ten aanzien van de WEU en van een « Europese Defensiepijler » binnen de EU stond de Britse Regering (6) immer sceptisch. Tot voor kort werd de WEU nog steeds gezien als een interessant forum voor coördinatie van samenwerkingsprojecten en om de cost-effectiveness van militaire R & D te vergroten (7).

de matériel de défense ouvert et loyal en termes de concurrence (1).

L'« industrie de défense » allemande (il s'agit essentiellement d'entreprises civiles fabriquant des produits dérivés à usage militaire) est la principale instigatrice de cette politique (2). Elle estime en effet que l'avance technologique et organisationnelle qu'elle a acquise sur ses concurrents européens lui procure un avantage tel en matière de compétitivité qu'elle peut se passer du parapluie protectionniste de l'article 223 (3).

ROYAUME-UNI

Le concept britannique de la sécurité est, depuis la Deuxième Guerre mondiale, marqué par la relation « particulière » qui unit le Royaume-Uni aux Etats-Unis, dont le prolongement institutionnel fut l'indéfectible loyauté britannique envers l'OTAN (4). Aussi le Royaume-Uni a-t-il été le seul partenaire de l'OTAN à profiter d'un transfert quasi illimité de technologie et de savoir-faire militaires de la part des Etats-Unis. Ce dernier aspect explique également en partie la réticence britannique à l'égard de toute européanisation de la politique d'acquisition de matériel de défense (5).

Le gouvernement britannique a toujours été sceptique envers l'UEO et envers un « pilier européen de défense » au sein de l'UE (6). Jusqu'il y a peu, l'UEO était toujours considérée comme un forum intéressant destiné à coordonner les projets de coopération et à améliorer le rapport coût/efficacité de la R & D militaire (7).

(1) « ... *Deutschland verfolgt dabei eine weitere öffnung des Europäischen Marktes für Rüstungsgüter unter fairen und gleichen Bedingungen ...* ».

Dit is het standpunt van Defensieminister V. Ruhe zoals verduidelijkt in diens Witboek 1994 :

Weissbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschlands und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn, 1994, blz. 108-109 (« *Nationale und europäische Rüstungsbasis* »).

(2) Manfred OPEL, *Für eine zukunftssichere Rüstungspolitik*, Wehrtechnik, September 1993, pp.10-12. Wellicht is het beter van « spin-on » te gewagen.

(3) Het dient opgemerkt dat vele experten verwachten dat indien artikel 223 snel zou worden afgeschaft zonder begeleidende maatregelen tijdens een overgangsperiode, dit op macro-defensie-economisch vlak in de praktijk zou leiden tot een Amerikaans-Duits duopolie in het aanbod van militaire goederen.

(4) Nick COOK, *Inside the special relationship : the currency of cooperation*, Jane's Defence Weekly, 3 September 1994, pp. 54-56.

(5) Y. BOYER, *Technologies, défense et relations transatlantiques*, Politique étrangère, hiver 1994/1995, blz. 1005-1015.

(6) zie onderdeel « Defence procurement and Defence industry » in : Defending our future — Statement on the Defence Estimates 1993, House of Commons, Command Paper 2270/1993, pp. 71-74.

(7) S. COWPER-COLES, *From Defence to security : British policy in transition*, Survival, London, 1155, Spring 1994, blz. 142-162.

(1) « ... *Deutschland verfolgt dabei eine weitere öffnung des Europäischen Marktes für Rüstungsgüter unter fairen und gleichen Bedingungen ...* ».

C'est là le point de vue du ministre de la Défense, M. V. Ruhe, tel qu'il l'a exposé dans son Livre blanc 1994 :

Weissbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschlands und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn, 1994, blz. 108-109 (« *Nationale und europäische Rüstungsbasis* »).

(2) Manfred OPEL, *Für eine zukunftssichere Rühstungspolitik*, Wehrtechnik, septembre 1993, pp. 10-12. Il serait sans doute plus exact de parler de « spin-on ».

(3) Il convient de faire observer que de nombreux experts prédisent qu'une suppression brutale de l'article 223, non assortie de mesures d'accompagnement pendant une période transitoire, créerait dans la pratique, au niveau de la macro-économie de défense, un duopole américano-allemand en matière d'offre de biens militaires.

(4) Nick COOK, *Inside the special relationship : the currency of cooperation*, Jane's Defence Weekly, 3 septembre 1944, pp. 54-56.

(5) Y. BOYER, Technologies, défense et relations transatlantiques, Politique étrangère, hiver 1994/1995, pp. 1005-1015.

(6) voir le chapitre « Defence procurement and Defence industry » dans *Defending our future — Statement on the Defence Estimates 1993*, House of Commons, Command Paper 2270/1993, pp. 71-74.

(7) S. COWPER-COLES, From Defence to security : British policy in transition, Survival, Londres, 1155, Spring 1994, pp. 142-162.

In de loop van 1994 is in deze positie echter gradueel verandering gekomen (1).

Enerzijds staat de speciale band met de Verenigde Staten onder zware druk vanwege een aantal diplomatieke schermutselingen op het vlak van materieelsamenwerking- en transfert (2) en aan de andere kant is er — voornamelijk onder druk van binnenlandse omstandigheden — een streven naar meer bilaterale contacten met Frankrijk (3). Groot-Brittannië blijft gekant tegen een Euroleger binnen het kader van het Gemeenschappelijke Buitenlands-en Veiligheidsbeleid van de EU en wil ook geen complete integratie van de WEU in de Europese Unie (4). Het Duitse idee van een Kern-Europa (zonder UK) bevalt evenmin. Om de binnenlandse oppositie tegen EI-formules te omzeilen (5), wordt nu het bilaterale register opengetrokken (6).

Vooral met Frankrijk worden de militaire banden met veel (voor binnenlands gebruik bestemde) fanfare aangehaald. Voor Parijs is het een welgekomen compensatie voor de tanende defensie-samenwerking met Bonn. De recente top van Chartres (18 november 1994) tussen Major en Mitterrand enerzijds, en Rifkind en Léotard anderzijds, bevestigen deze evolutie (7).

De afgesloten akkoorden inzake de Combined Air Force Group (8), de gemeenschappelijk nucleaire doctrine, de trainingsmodaliteiten voor peace-keeping troepen door beide landen geleverd en het Horizon-

(1) zie als achtergrond bijvoorbeeld :

Richard WARE, *Redefining British Foreign and Defence Policy*, House of Commons Library, Research Paper 94/26, 28 p.

T. TAYLOR, *West European Security and defence cooperation*, International Affairs, 1994/1.

(2) Vooral het feit dat de Verenigde Staten geweigerd hebben state-of-the-art AMRAAM-raketten aan de Britse Luchtmacht te leveren en dat een deal uitblijft over de gemeenschappelijke exploitatie van strategische inlichtingen zit de Britten hoog.

(3) C. Mac LAUGHLIN, Major Pages new pact with France, The Scotsman, 19 november 1994, blz. 9.

(4) *Britain's Lead on European Defence*, The Independent, 28 september 1994.

(5) Ph. M. DEFORGES, *Le Royaume-Uni, le monde et l'Europe*, RAMSES 1995, Parijs, 1994, blz. 336-360.

(6) J. PALMER, *Britain to support EU army — Hurd signals shift on defence stance*, The Guardian, 27 oktober 1994.

(De erg misleidende titel van een wishfull-thinking euro-journalist doet niets af aan het feit dat de Britse regering in geen geval een Euroleger wenst).

(7) Ch. BELLAMY, *A french call to British arms*, The Independent, 18 november 1994.

Sommet Franco-Britannique aujourd'hui à Chartres,

La Tribune Desfossés, 18 november 1994.

(8) Over de potentiële reikwijdte van deze CAFG bestaan wel nog een paar meningsverschillen. Zo zien de Britten de CAFG als een bilaterale aangelegenheid terwijl de Fransen op langere termijn de CAFG willen doen uitgroeien tot een echte Euro Air Group, een soort « aireal eurocorps ».

« *UK and France to set up Air Defence Limit* », Financial Times, 18 november 1994, « Summit ponders air project », The Independent, 19 november 1994.

Toutefois, cette position s'est progresivement modifiée dans le courant de 1994 (1).

D'une part, le lien particulier avec les Etats-Unis subit une pression importante en raison de certaines escarmouches diplomatiques en matière de coopération et de transfert de matériel (2). On constate d'autre part une volonté de développer les contacts bilatéraux avec la France, volonté qui résulte essentiellement de circonstances internes (3). Le Royaume-Uni reste opposé à la création d'une armée européenne dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne, ainsi qu'à l'intégration complète de l'UEO dans l'Union européenne (4). L'idée allemande d'un noyau européen pivot (sans le Royaume-Uni) ne recueille pas non plus son adhésion. Afin de contourner l'opposition intérieure aux formules d'intégration européenne (5), le pays opte maintenant pour des solutions bilatérales (6).

C'est principalement avec la France que les liens militaires sont resserrés, et ce avec beaucoup de publicité (à usage intérieur). Paris y voit une possibilité providentielle de compenser le déclin de sa collaboration avec Bonn dans le domaine de la défense. Le récent sommet de Chartres (18 novembre 1994) entre Major et Mitterrand d'une part, entre Rifkind et Léotard d'autre part, confirme cette évolution (7).

Les accords conclus à propos du « Combined Air Force Group » (8), de la doctrine nucléaire commune, des modalités d'entraînement des troupes de maintien de la paix fournies par les deux pays et du projet

(1) voir par exemple pour l'historique du problème :

Richard WARE, *Redefining British Foreign and Defence Policy*, *House of Commons Library, Research Paper* 94/26, 28 p.

T. TAYLOR, *West European Security and Defence Cooperation*, *International Affairs*, 1994/1.

(2) Ce sont surtout le refus américain de livrer des missiles ultramodernes AMRAAM à la force aérienne britannique et l'absence prolongée d'accord en ce qui concerne l'exploitation conjointe de renseignements stratégiques qui indisposent les Britanniques.

(3) C. Mac LAUGHLIN, Major Pages new pact with France, The Scotsman, 19 novembre 1994, p. 9.

(4) *Britain's Leads on European Defence*, The Independent, 28 septembre 1994.

(5) Ph. M. DEFORGES, *Le Royaume-Uni, le monde et l'Europe*, RAMSES 1995, Paris, 1994, pp. 336-360.

(6) J. PALMER, *Britain to Support EU Army — Hurd Signals Shift on Defence Stance*, The Guardian, 27 octobre 1994.

(Le titre particulièrement trompeur d'un eurojournaliste prenant ses désirs pour des réalités ne change rien au fait que le gouvernement britannique ne veut en aucun cas d'une armée européenne).

(7) Ch. BELLAMY, *A French Call to British Arms*, The Independent, 18 novembre 1994.

Sommet Franco-Britannique aujourd'hui à Chartres,

La Tribune Desfossés, 18 novembre 1994.

(8) Quelques points de divergence subsistent toutefois à propos de l'importance potentielle de ce CAFG. Les Britanniques y voient un instrument bilatéral, tandis que les Français ont pour objectif à long terme d'en faire un véritable groupe aérien européen, une sorte d'eurocorps aérien.

« *UK and France to set up Air Defence Limit* », Financial Times, 18 novembre 1994, « Summit ponders air project », The Independent, 19 novembre 1994.

project (1), bewijzen dat de geesten aan beide zijden van het Kanaal, maar vooral aan Britse kant, aan het bewegen zijn, al is de politieke motivatie en inspiratie helemaal niet dezelfde (2).

Van Britse zijde is de activistische aanpak nieuw maar begrijpelijk : London wil het Frans-Duitse koppel, de motor van sterk Europees integratiestreven, zo veel mogelijk uit elkaar halen en door zelf initiatieven te ontwikkelen, de toekomstige evolutie van de WEU vanuit een sterke positie mee sturen en gestalte geven.

Een van de belangrijkste toetsstenen hiervoor is de Britse beslissing inzake het FLA-project en juist in dit dossier kwamen uit London geen duidelijke signalen (3).

Op het vlak van de gemeenschappelijke defensiematerieelproductie-en verwerving blijft het Verenigd Koninkrijk gekant tegen een supranationaal opererend Europees Bewapeningsagentschap en voorstander van het behoud van artikel 223 van het EU-verdrag (4).

Negentig percent van de Britse materieelbehoeften worden gedekt door binnenlandse productie en volgens recente uitspraken van Minister van Defensie Malcolm Rifkind zal er in de nabije toekomst sprake blijven van een « Britse aankooppreferentie » (5).

Of een « Europese preferentie » en de eventuele afschaffing van artikel 223 een uitkomst bieden voor

(1) Horizon is de naam voor een trinationaal (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië) samenwerkingsprogramma met het oog op het bouwen van een nieuw (Europees) Fregat, de CNGF of Common New Generation Frigate. De MoU werd tijdens de zomer van 1994 ondertekend. Ondanks problemen lijkt er nu sedert de top van Chartres toch serieus schot te komen in het project.

I. VERCHERE, *Euro-Trigote widens defence Horizons — the thinking behind a tripartite project*, The European, 22 juli 1994.

Het wordt een concurrent voor het in januari 1994 tussen Spanje, Nederland en Duitsland overeengekomen TFC-Project (*Trilateral Frigate Cooperation*).

(*Building Europe's future Frigates*, Jane's Defence Weekly, 15 oktober 1994, pp. 41-42.

G. DI BRIGANTI, *Industry- Government Conflict stalls Horizon Effort*, Defense News, 24-30 oktober 1994, p. 1 + p. 50.)

(2) C. BELLAMY, *Old Alliance forges closer links in new world order*, The Independent, 18 november 1994.

(3) Het MoD moest immers einde december 1994 beslissen of het voor de vernieuwing van de vloot van transportvliegtuigen van de RAF een beroep zou doen op de Amerikaanse C130J of op de Future Large Aircraft (FLA) zoals die op de tekentafels van het Europese Ad Hoc consortium (verbonden met Airbus) ligt. Vooral de Franse politici en industriëlen nemen het voortouw bij de promotie van de FLA-belangen vanwege de Europese accenten. De Britse beslissing in deze werd beschouwd als een belangrijke practische graadmeter van de recente Britse uitlatingen over de toekomst van de WEU.

Midden januari 1994 nam de Britse regering de beslissing om 25 C-130 J transportvliegtuigen aan te kopen maar tegelijkertijd deel te gaan uitmaken van het Euroflag-consortium dat de FLA zal produceren (zie : Ch. BICKERS, *UK Defences C-130 replacement now but raises new debate*, Jane's Defence weekly, vol. 23, n° 2, 14 januari 1995, blz. 20).

(4) Informeel vernomen uit doorgaans welingelichte WEAG-bronnen.

(5) B. GRAY, *Defence buying will stay British* (Rifkind), The Financial Times, 28 september 1994.

Horizon (1), prouvent que les mentalités évoluent des deux côtés de la Manche, en particulier du côté britannique, même si la motivation et l'inspiration politiques divergent fondamentalement (2).

L'activisme britannique est nouveau mais compréhensible : le Royaume-Uni veut dissocier autant que possible le tandem franco-allemand, qui est le moteur d'une intégration européenne poussée, et contribuer, en position de force, à déterminer l'évolution future de l'UEO en prenant lui-même des initiatives.

Un des principaux tests à cet égard sera la décision que prendraient les Britanniques à propos du projet FLA; et, Londres n'a, jusqu'ici, pas clairement défini sa position (3).

En ce qui concerne la production et l'acquisition commune de matériel militaire, le Royaume-Uni continue à s'opposer à la création d'une agence européenne de l'armement à caractère supranational et préconise le maintien de l'article 223 du traité instituant l'Union européenne (4).

Nonante pour cent des besoins britanniques de matériel militaire sont couverts par la production intérieure et, selon de récentes déclarations du ministre de la Défense, Malcolm Rifkind, la clause de la « préférence d'achat britannique » continuera à jouer dans un avenir proche (5).

Il n'est absolument pas certain que la « préférence européenne » et l'abrogation de l'article 223 offrent

(1) Horizon est le nom d'un programme de collaboration trinational (France, Royaume-Uni et Italie) dont l'objectif est la construction d'une nouvelle frégate (européenne), le CNGF (Common New Generation Frigate). Le mémorandum d'entente a été signé au cours de l'été 1994. Malgré certains problèmes, le projet semble progresser sérieusement depuis le sommet de Chartres.

I. VERCHERE, *Euro-Trigote widens defence Horizons — the thinking behind a tripartite project*, The European, 22 juillet 1994.

Il s'érige en concurrent du projet TFC (*Trilateral Frigate Cooperation*) conclu en janvier 1994 par l'Espagne, les Pays-Bas et l'Allemagne.

(*Building Europe's Future Frigates*, Jane's Defence Weekly, 15 octobre 1994, pp. 41-42.

G. DI BRIGANTI, *Industry- Government Conflict Stalls Horizon Effort*, Defense News, 24-30 octobre 1994, p. 1 + p. 40).

(2) C. BELLAMY, *Old Alliance Forges Closer Links in New World Order*, The Independent, 18 novembre 1994.

(3) Le MoD devait en effet déterminer fin décembre 1994 si, pour renouveler la flotte d'avions de transport de la RAF, il opterait pour le C130J américain ou le Future Large Aircraft (FLA), tel qu'il figure dans les cartons du consortium européen *ad hoc* (lié à Airbus). Ce sont surtout les politiques et les industriels français qui assurent au premier chef la promotion des intérêts du FLA en raison de son caractère européen. La décision britannique a été considérée comme une importante conséquence pratique des récentes déclarations britanniques concernant l'avenir de l'UEO.

A la mi-janvier 1994, le gouvernement britannique a décidé d'acquérir 25 avions de transport C-130 J, mais aussi de participer au consortium Euroflag, qui produira le FLA (voir : Ch. BICKERS, UK Defences C-130 replacement now but raises new debate, Jane's Defence weekly, vol. 23, n° 2, 14 janvier 1995, p. 20).

(4) Nous avons appris cette nouvelle de manière informelle de sources GAEO généralement bien informées.

(5) B. GRAY, *Defence buying will stay British* (Rifkind), The Financial Times, 28 September 1994.

de toch als belangrijk beschouwde internationalisering, is absoluut niet duidelijk (1).

FRANKRIJK

Frankrijk heeft een soliede, historisch gedetermineerde visie op zijn defensie-industriële basis (2).

Tot begin de jaren 90 beschouwde elke Franse Regering het aankoopbudget van Landsverdediging als een vitale component van het industriële beleid. De Franse Staat overheerst als aandeelhouder en eigenaar in de meeste defensie-ondernemingen (3).

Het behoud van een eigen, nationale, Franse defensie-industriële basis en het voeren van een activistisch, voluntaristisch beleid inzake de defensiematerieelverwerving is hét credo van de meeste Franse politici en industriëlen (4).

Toch is in 1994 een zekere kentering in deze basisfilosofie opgetreden. Onder druk van de aanhoudende crisis in de defensie-industrie (vooral in Frankrijk !) en onder invloed van de nieuwe Amerikaanse aanpak (fusie Martin Marietta & Lockheed !) (5), zoekt de Franse defensiesector en het Ministerie van Defensie wanhopig naar oplossingen om beide uitdagingen het hoofd te bieden. Na veel grondig denkwerk — zoals moge blijken uit de reeds eerder geciteerde « Livre Blanc sur la Défense de la France » (6) en het rapport van het Franse Planbureau en het Assemblée-verslag van de heer Galy-Dejean (7) — wordt een mogelijke uitweg gezocht in nauwere Europese samenwerking. Niet iedereen is voor deze denkpiste te mobiliseren; vooral de neo-gaullisten hebben hun bedenkingen bij deze Europese dimensie (8).

(1) P. SUMMET and J. A. STEIN, *European Defence Technology in transition : issues for the United Kingdom,* Science Policy Support Group Review Papers, nr 7, september 1994, 24 p.

(2) Zie daarvoor de algemeen-beschouwende gedeelten van :

Ph. GORDON, *French Security Policy After The Cold War, Rand Corporation* — Santa Monica, nr R-4229-A/1993, IX + 57 p.

P. DELBEKE, *Parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving, proeve van comparatieve analyse*, zie sub deel 4.1. van dit verslag.

A. MENON, Continuing Politics by other means : Defence policy under the French Fifth Republic, West European Politics, vol. 17, nr 4, 1994, blz. 74-96.

(3) W. WALKER & S. WILLETT, *Restructuring the European defence industrial base, Defence Economics*, 4/1993, p. 144.

(4) Een sprekend voorbeeld hiervan treft men aan in : « *Reflexions préliminaires à la loi de programmation militaire », Rapport d'Information deposé par la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées et présenté par Jacques BOYON*, Asssemblée Nationale, Xe législature, n° 1003, 2 février 1994.

(5) Voor wat deze problematiek betreft verwijzen wij graag naar 4.3.1.

(6) Livre Blanc sur la défense 1994, Parijs, 1994, 265 p.

(7) Zelfde opmerking als sub nota 39.

(8) PH. SEGUIN, La Défense de la France — *Discours devant l'Union des Associations de l'IHEDN* (20 janvier 1994), *Défense Nationale, Février* 1994, pp.17-18.

une perspective en vue de l'internationalisation dont l'importance est en tout cas reconnue (1).

FRANCE

La France a une conception bien arrêtée et historiquement fondée de son infrastructure militaro-industrielle (2).

Jusqu'au début des années 90, chaque gouvernement français considérait le budget d'achat du département de la Défense nationale comme une composante vitale de la politique industrielle. L'Etat français occupe une position prédominante en tant qu'actionnaire et propriétaire dans la plupart des entreprises d'armement (3).

Maintien d'une base nationale française pour l'industrie de la défense et mise en œuvre d'une politique active et volontariste en matière d'acquisition de matériel de défense : tel est le credo de la majorité des politiques et industriels français (4).

Cette philosophie de base a toutefois connu un certain revirement en 1994. Poussé par la crise persistante qui frappe l'industrie militaire (en particulier en France !) et influencé par la nouvelle approche américaine (fusion de Martin Marietta et Lockheed !) (5), le secteur français de la défense et le ministère de la Défense recherchent désespérément des solutions leur permettant de relever ces deux défis. Après mûre réflexion — comme en témoignent « Le Livre blanc sur la Défense de la France » (6) déjà cité, le rapport du Bureau français du plan et le rapport de l'Assemblée de M. Galy-Dejean (7) —, on recherche une issue éventuelle dans un resserrement de la coopération européenne. Cette piste de réflexion ne fait cependant pas l'unanimité; les néo-gaullistes, plus particulièrement, émettent des réserves à l'égard de cette dimension européenne (8).

(1) P. SUMMET and J. A. STEIN, *European Defence Technology in transition : issues for the United Kingdom, Science Policy Support Group Review Papers*, n° 7, septembre 1994, 24 p.

(2) Voir à cet égard les considérations générales des ouvrages suivants :

Ph. GORDON, *French Security Policy after the Cold War, Rand Corporation* — Santa Monica, nr R-4229-A/1933, IX + 57 p.

P. DELBEKE, *Participation parlementaire au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense, essai d'analyse comparative*, voir partie 4.1. du présent rapport.

A. MENON, Continuing Politics by other means : Defence policy under the French Fifth Republic, West European Politics, vol. 17, n° 4, 1994, pp. 74-96.

(3) W. WALKER & S. WILLETT, *Restructuring the European Defence Industrial Base, Defence Economics*, 4/1993, p. 144.

(4) On trouvera un exemple éloquent de cette approche dans : « Réflexions préliminaires à la loi de programmation militaire », Rapport d'information déposé par la commission de la Défense nationale et des Forces armées et présenté par Jacques BOYON, Assemblée nationale, Xe législature, n° 1003, 2 février 1994.

(5) En ce qui concerne ce problème, nous renvoyons au point 4.3.1.

(6) Livre Blanc sur la défense 1994, Paris, 1994, 265 p.

(7) Même observation que sous la note 39.

(8) Ph. SEGUIN, La Défense de la France — Discours devant l'Union des Associations de l'IHEDN (20 janvier 1994), Défense nationale, février 1994, pp. 17-18.

Deze officiële nadruk op de Europese industriële en defensie-samenwerking werd, ondanks feit dat het voor de Fransen zeker een politiek én institutioneel novum is, door de Militaire Programmeringswet 1995-2000 (die de budgettaire emanatie vormt van de basisopties inzake defensie zoals uitgedrukt in de « Livre Blanc ») politiek geconsacreerd (1).

Tijdens de bespreking in de Assemblée Nationale op 25 en 26 mei 1994 werd de Europese dimensie van het nieuwe Franse veiligheidsdenken zelfs speciaal beklemtoond.

Jean de Lipkowski stelde het als volgt :

« ...La défense de la France ne se conçoit pas hors de la défense européenne autonome... » (2).

Voor wat de multinationale samenwerkingsprogramma's inzake de ontwikkeling en productie van militair materieel enerzijds en de industriële coöperatie anderszijds betreffen, kreeg de Minister van Defensie evenwel een waarschuwing mee :

« ... *les coopérations industrielles entre Européens peuvent être fructueuses, ..., les partenariats doivent néanmoins favoriser nos conceptions et nos décisions sans jamais risquer de se substituer à elles...* » (Daniel Guarrigue, RPR) (3).

Dit is voor de Europese partners van Frankrijk een teken aan de wand : liever een intergouvernementele aanpak met maximaal positief effect voor de eigen industrie dan een supranationale methode.

Het defensiematerieelverwervingsbeleid staat dus centraal in de discussie inzake de Europese defensie-industriële toekomst, *a fortiori* omdat de klassieke samenwerkingsprogramma's door de vele mislukkingen uit het verleden door de meeste Volksvertegenwoordigers gewantrouwd worden. Het aankoopbeleid van de verschillende Lid-Staten van de EU dient op elkaar te worden afgesteld en de industriële samenwerking dient op professionele wijze te geschieden onder leiding van een echte « maître d'œuvre » (4).

(1) *Projet de Loi relatif à la Programmation Militaire pour les années 1995-2000, Assemblée Nationale, X^e Législature*, n° 1153, p. 17.

E. BALLADUR, *La politique de défense : essentielle et permanente* (discours du 8 septembre 1994 à l'IHEDN), Défense nationale, november 1994, blz. 11-27.

(2) F. BOBIN, *Les députés de la majorité plaident pour une coopération européenne en matière de défense*, Le Monde, 27 mai 1994.

(3) *ibidem.*

(4) *Rapport fait par J. BOYON au nom de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées sur le projet de loi n° 1153 relatif à « la programmation militaire pour les années 1995-2000 », Assemblée Nationale, X^e Législature*, n° 1218, 10 mai 1994, pp. 133-136.

Bien qu'elle constitue une nouveauté à la fois politique et institutionnelle pour les Français, cette mise en œuvre par les milieux officiels de la collaboration industrielle européenne en matière de défense a été consacrée au plan politique par la loi relative à la programmation militaire pour les années 1995-2000 (qui constitue l'émanation budgétaire des options de base en matière de défense formulées dans le « Livre blanc ») (1).

Lors de l'examen de cette loi à l'Assemblée nationale, les 25 et 26 mai 1994, l'accent a même été mis tout particulièrement sur la dimension européenne de la nouvelle philosophie française en matière de défense.

Jean de Lipkowski devait du reste déclarer :

« ... La défense de la France ne se conçoit pas hors de la défense européenne autonome ... » (2).

En revanche, le ministre s'est vu adresser une mise en garde pour ce qui est des programmes de coopération multinationaux en matière de développement et de production de matériel militaire, d'une part, et pour ce qui est de la coopération industrielle, d'autre part :

« ... les coopérations industrielles entre Européens peuvent être fructueuses, ..., les partenariats doivent néanmoins favoriser nos conceptions et nos décisions sans jamais risquer de se substituer à elles... » (Daniel Guarrigue, RPR) (3).

Ces déclarations sont de mauvais augure pour les partenaires européens de la France en ce qu'elles peuvent se décrypter comme suit : plutôt une approche intergouvernementale avec des retombées maximales pour l'industrie nationale qu'une méthode supranationale.

La politique d'acquisition du matériel de défense est donc au centre des discussions sur l'avenir de l'industrie européenne de défense, à fortiori, compte tenu du fait que la plupart des députés se méfient des programmes classiques de coopération en raison des nombreux échecs enregistrés par le passé. Les politiques d'achats des différents Etats membres de l'UE doivent être harmonisées et la collaboration industrielle doit être organisée avec professionnalisme sous la direction d'un véritable « maître d'œuvre » (4).

(1) Projet de loi relatif à la Programmation militaire pour les années 1995-2000, Assemblée nationale, X^e législature, n° 1153, p. 17.

E. BALLADUR, *La politique de défense : essentielle et permanente* (discours du 8 septembre 1994 à l'IHEDN), Défense nationale, novembre 1994, pp. 11-27.

(2) F. BOBIN, *Les députés de la majorité plaident pour une coopération européenne en matière de défense*, Le Monde, 27 mai 1994.

(3) *ibidem.*

(4) Rapport fait par J. BOYON au nom de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur le projet de loi n° 1153 relatif à « la programmation militaire pour les années 1995-2000 », Assemblée nationale, X^e Législature, n° 1218, 10 mai 1994, pp. 133-136.

Sedert de goedkeuring van de Programmeringswet einde juni 1994 werden vele nieuwe paden bewandeld en kregen wij een vrij goed beeld van wat in Franse politieke en industriële kringen leeft inzake de toekomst van het Europese defensie-industrieel beleid.

Uit vrees voor de Amerikaanse concurrentie voeren de Franse top-industriëlen uit de sector (Chiquet, Dassault,...) een heftige campagne voor het behoud van artikel 223 als beschermende paraplu tijdens een overgangsperiode waarin de sector zich moet kunnen restructureren en voor het invoeren van de notie van de « Communautaire Preferentie ».

In verband met de toekomst van artikel 223 is het Franse standpunt verre van duidelijk. Vele parlementsleden hebben wel oren naar de stellingname van de defensiesector voor het behoud van het artikel in afwachting van een gerestructureerde én competitieve Europese defensie-industrie (1).

Over het algemeen wordt deze visie ook door het militaire establishment gedeeld met de motivering dat een afschaffing van artikel 223 de Europese markt aan de Verenigde Staten zou uitleveren (2).

Zonder het artikel bij naam te noemen, treedt F. Leotard, de Franse Minister van Defensie, in diverse recente interviews en toespraken deze visie grotendeels bij. Het spookbeeld van de Amerikaanse dominantie lijkt de hoofdmotivatie te zijn (3).

(1) Dit is althans de opvatting van het Adviescomité Europese Aangelegenheden (*Délégation pour les CE*) van de Franse Assemblée.

« *...Votre rapporteur se félicite d'ailleurs de ce maintien de l'article 223, compte tenu des critiques que l'on peut adresser, à fort juste titre , à la politique communautaire de la Concurrence, dont une interprétation spécieuse s'est avérée, à plusieurs reprises, défavorables au renforcement, voire à l'existence même, de pôles industriels européens puissants. Dans ces conditions, le maintien du statu quo semble préférable en attendant que se dessine une véritable politique européenne de l'industrie de l'armement...* » :

Pierre LELLOUCHE, *L'Europe et sa Sécurité, Documents d'Information de l'Assemblée Nationale* n° 1294, 1994, p. 58.

(2) A. COLLET, *Les transferts internationaux d'armements, transparence et modération*, Revue trimestrielle de Droit Européen, april-juni 1994, pp. 234-235.

Er dient op gewezen te worden dat de heer A. Collet (CR) de functie bekleedt van Contrôleur-général des Armées.

« *... Des propositions visant à supprimer l'article 223 en cause ont été formulées , notamment par la Commission de Bruxelles (sic), en faisant valoir les avantages d'une concurrence accrue. Un tel argument dénote une méconnaissance des préoccupations politiques et économiques des Etats : compte tenu de la position des Etats-Unis sur le marché européen , la suppression de l'article 223 conduirait à l'élimination des industries européennes d'armement. Le LIVRE BLANC confirme la position de la France sur ce point ...* ».

(3) De meest uitvoerige statement tot dusver was de toespraak die F. Léotard op 14 september 1994 voor toehoorders in het Centre des Hautes Etudes de l'Armement in Parijs heeft uitgesproken. Een zeer goede analyse van deze speech treft men aan in :

G. DI BRIGANTI, Leotard : *speed European restructuring (Lockheed Martin Deal provides impetus)*, Defence News, september 19-25 1994, p. 1 + p. 44.

Depuis le vote de la loi de Programmation intervenu fin juillet 1994, de nombreuses nouvelles pistes ont été explorées et nous pouvons nous forger une très bonne image des intentions des milieux politiques et industriels français en ce qui concerne la politique industrielle de défense européenne.

Par crainte de la concurrence américaine, les grands industriels français du secteur (Chiquet, Dassault, ...) mènent une violente campagne en faveur du maintien de l'article 223 en tant que mesure de protection durant la période transitoire au cours de laquelle le secteur doit se restructurer et qui doit précéder la mise en œuvre de la « préférence communautaire ».

En ce qui concerne l'avenir de l'article 223, le point de vue français est loin d'être clair. De nombreux parlementaires sont très réceptifs à la prise de position du secteur de la défense en faveur du maintien de l'article dans l'attente de l'avènement d'une industrie européenne de défense qui soit à la fois structurée et compétitive (1).

De manière générale, l'establishment militaire partage également cette conception, étant donné que la suppression de l'article 223 livrerait le marché européen aux mains des Etats-Unis (2).

Sans citer explicitement cet article, F. Leotard, le ministre français de la Défense, a déclaré qu'il partageait largement cette conception à l'occasion de diverses interviews et allocations récentes. Le spectre de la domination américaine paraît à cet égard constituer la motivation principale (3).

(1) Telle est du moins la conception du Comité d'avis chargé de questions européennes (Délégation pour les CE) de l'Assemblée nationale française.

« *...Votre rapporteur se félicite d'ailleurs de ce maintien de l'article 223, compte tenu des critiques que l'on peut adresser, à fort juste titre , à la politique communautaire de la Concurrence, dont une interprétation spécieuse s'est avérée, à plusieurs reprises, défavorables au renforcement, voire à l'existence même, de pôles industriels européens puissants. Dans ces conditions, le maintien du statu quo semble préférable en attendant que se dessine une véritable politique européenne de l'industrie de l'armement...* » :

Pierre LELLOUCHE, *L'Europe et sa Sécurité*, Documents d'Information de l'Assemblée Nationale n° 1294, 1994, p. 58.

(2) A. COLLET, *Les transferts internationaux d'armements, transparence et modération*, Revue trimestrielle de Droit européen, avril-juin 1881, pp. 234-235.

Il convient de souligner que M. A. Collet (CR) exerce les fonctions de Contrôleur général des armées.

« ... Des propositions visant à supprimer l'article 223 en cause ont été formulées, notamment par la Commission de Bruxelles (*sic*), en faisant valoir les avantages d'une concurrence accrue. Un tel argument dénote une méconnaissance des préoccupations politiques et économiques des Etats : compte tenu de la position des Etats-Unis sur le marché européen, la suppression de l'article 223 conduirait à l'élimination des industries européennes d'armement. Le LIVRE BLANC confirme la position de la France sur ce point ... ».

(3) La déclaration la plus inconstanciée qui ait été faite à cet égard jusqu'à présent est l'allocation que F. Léotard a prononcée le 14 septembre 1994 au Centre des Hautes Etudes de l'armement à Paris. On trouvera une très bonne analyse de cette allucotion figure dans :

G. DI BRIGANTI, Léotard : *Speed European Restructuring (Lockheed Martin Deal provides impetus)*, Defence News, septembre 19-25 1994, p. 1 + p. 44.

Men dient dus op korte termijn geen verandering in de visie van de Franse Regering inzake het artikel 223 te verwachten, ook niet onder Duitse druk.

Vele Franse industriëlen, militairen en politici mikken dan maar op de notie « Préférence Communautaire » om hun doel te bereiken. Deze notie houdt in dat men eerst kijkt of een product op de EG-markt wordt aangeboden (ook al is het duurder) alvorens men naar het buitenland op prospectie trekt. Het houdt geen verbod in om bijvoorbeeld Amerikaans te kopen maar sommige Franse defensiespecialisten stellen voor om een soort « bewijslast » op te leggen aan aankopende Lid-Staten : een regering die een aankoop wenst te doen moet bewijzen dat er geen competitief Europees alternatief is voor een eventuele extra-communautaire aankoop (1).

Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat het argumenteren voor de communautaire preferentie eigenlijk een Frans pleidooi *pro domo* is vermits de Franse defensie-industrie de enige is in de Europese Unie die alle militaire producten kan aanmaken en leveren.

Om deze redenen valt het streven naar een communautair-preferentieel defensieverwervingsbeleid als precursor voor een echt Europa van de Bewapening als argument zeer zwak uit.

Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn om reden van hun eigen aankoopstructuren heftig tegen deze notie gekant en de meeste kleine Lid-Staten zien ook geen heil in het feit dat zij kwalitatief minderwaardig materieel zouden dienen aan te schaffen tegen hogere prijzen (2).

Vandaar dat GICAT-voorzitter Marcel Dassault en de Defensiecommissie van de Franse Senaat de Regering oproepen actief te lobbyen bij de Europese Commissie en de Europese Lid-Staten om een soort « Buy European Act » voor defensiegoederen (3) af te kondigen (4).

Ook in deze lijkt het vrijwel onmogelijk een meerderheid van EU-Lid-Staten achter dit voorstel te krijgen.

De meest recente initiatieven gaan dan ook in de richting van een versterking van de bestaande bilaterale relaties, ook en vooral op het vlak van de gemeenschappelijke ontwikkeling en productie van

(1) *European Defence (leading article)*, The Financial Times, 9 september 1994.

(2) R. GALY-DEJEAN, La crise des industries de défense, Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale, X^e^ Législature, n° 552, 5 oktober 1993, 61-62.

(3) Naar analogie met de « *Buy American Act* » zoals die in de Verenigde Staten van kracht is.

(4) *Rapport fait par J. GENTON au nom de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, sur le projet de loi relatif à la Programmation Militaire 1995-2000*, pp. 212-213.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce que le fait du gouvernement français concernant l'article 233 évolue à court terme, même sous la pression allemande.

De nombreux industriels, militaires et politiques français se fondent sur la notion de « préférence communautaire » pour atteindre leur objectif. Cette notion implique que l'on examine d'abord si un produit est commercialisé sur le marché européen (même s'il est vendu plus cher) avant de prospecter le marché étranger. Elle n'interdit pas d'acheter par exemple des produits américains, mais certains spécialistes français en matière de défense proposent d'imposer une espèce de « charge de la preuve » aux Etats membres acheteurs : un gouvernement qui souhaiterait procéder à un achat devrait prouver qu'il n'existe pas d'alternative européenne concurrentielle à un éventuel achat extracommunautaire (1).

Il faut cependant préciser l'argumentation qui est développé en faveur de la préférence communautaire est en fait un plaidoyer *pro domo* de la France, étant donné que l'industrie militaire française est la seule qui puisse produire et fournir tous les produits militaires au sein de l'Union européenne.

Pour toutes ces raisons, l'argument selon lequel la mise en œuvre d'une politique de préférence communautaire en matière d'acquisition de matériel de défense préfigurerait une véritable Europe de l'armement n'est guère convaincant.

L'Allemagne et le Royaume-Uni rejettent catégoriquement cette notion, étant donné qu'ils possèdent leur propre structure d'achat, et la plupart des petits Etats membres ne se réjouissent pas non plus à l'idée de devoir acquérir du matériel de moindre qualité à des prix plus élevés (2).

C'est la raison pour laquelle le président du GICAT, Marcel Dassault, et la commission de la Défense du Sénat français ont appelé le gouvernement à faire pression sur la Commission européenne et les Etats membres européens pour que soit promulguée (3) une sorte de « Buy European Act » pour les matériels de défense (4).

Dans cette matière également, il semble pratiquement impossible de rallier une majorité d'Etats membres à cette proposition.

Les initiatives les plus récentes vont dès lors dans le sens d'un renforcement des relations bilatérales existantes, également et surtout sur le plan du développement et de la production en commun de maté-

(1) *European Defence* (Editional), The Financial Times, 9 septembre 1994.

(2) R. GALY-DEJEAN, La crise des industries de défense, Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale, X^e^ Législature, n° 552, 5 octobre 1993, 61-62.

(3) Par analogie avec le « *Buy American Act* » en vigueur aux Etats-Unis.

(4) Rapport fait par J. GENTON au nom de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces armées, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire 1995-2000, pp. 212-213.

militair materieel, met de traditionele Duitse partner enerzijds (1) en met het Verenigde Koninkrijk anderzijds.

De Frans-Duitse initiatieven gaan vooral in « supranationale » richting : beide landen willen een bilateraal bewapeningsagentschap uitbouwen (2) dat als model voor andere Lid-Staten kan werken om later dit bilateraal initiatief in een multinationaal concept, liefst onder WEAG-paraplu, om te vormen tot een soort super-SGA (3).

Het meest recente en het meest spectaculaire evenement op de defensie-industriële scène is echter de toenadering tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Er waren al heel wat samenwerkingsverbanden tussen defensiebedrijven in het verleden maar nu vormt de Frans-Britse industriële band een hechtere coalitie dan de Frans-Duitse (4). De recente Brits-Franse top in Chartres bevestigt deze trend volledig (5).

(1) Peter SCHMIDT, *Le couple Franco-Allemand et la sécurité dans les années à venir : l'avenir d'une relation priviligiée*, Cahiers de Chaillot n° 8, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, juin 1993, V + 67.

(2) G. DI BRIGANTI, Leotard : *speed european restructuring*, Defense News, september 19-25,1994, p. 1 + p. 44.

(3) G. DI BRIGANTI, *French set out to revamp European Industry*, *Defense News*, oktober 3-9, 1994, p. 1 + p. 37. (het betreft een interview met H. CONZE, Chef van de DGA).

Interview with Pierre Chiquet, chairman of GIAT-industries, Defense News, October 17-23 , 1994, p. 94.

(4) E. BALLADUR, *Pour un nouveau Traité de l'Elysée*, Le Monde, 30 november 1994, blz. 1 + blz. 9-10.

(5) Zie rubriek « Verenigd Koninkrijk » van de paragraaf.

riel militaire avec, d'une part (1), l'Allemagne, partenaire traditionnel, et avec le Royaume-Uni, d'autre part.

Les initiatives franco-allemandes vont essentiellement dans un sens « supranational » : les deux pays veulent mettre sur pied une agence bilatérale de l'armement (2) qui puisse servir de modèle aux autres Etats membres afin de transformer par la suite cette initiative bilatérale, de préférence sous l'égide du GAEO, en un concept multinational qui serait une espèce de super-SGA (3).

L'événement le plus récent et le plus spectaculaire survenu sur la scène de l'industrie de la défense est toutefois le rapprochement franco-britannique. Il existait par le passé de nombreux accords de coopération entre des entreprises de matériel de défense mais, à présent, le lien industriel franco-britannique constitue une coalition plus soudée que le lien franco-allemand (4). Le récent sommet franco-britannique de Chartres confirme entièrement (5) cette tendance.

(1) Peter SCHMIDT, Le couple Franco-Allemand et la sécurité dans les années à venir : l'avenir d'une relation privilégiée, Cahiers de Chaillot n°8, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, juin 1993, V + 67.

(2) G. DI BRIGANTI, Léotard : *speed european restructuring*, Defense News, septembre 19-25, 1994, p. 1 + p. 44.

(3) G. DI BRIGANTI, *French set out to revamp European Industry*, *Defense News*, octobre 3-9, 1994, p. 1 + p. 37. (concerne une interview avec H. CONZE, chef de la DGA).

Interview with Pierre Chiquet, chairman of GIAT-industries, Defense News, October 17-23, 1994, p. 94.

(4) E. BALLADUR, Pour un nouveau traité de l'Elysée, Le Monde, 30 novembre 1994, p. 1 + pp. 9-10.

(5) Voir rubrique « Royaume Uni » du paragraphe.

4.3.5. *Conclusie*

Zoals uit al het voorgaande kan worden afgeleid, bestaat er geen enkele eensgezindheid over hoe de Europese Defensie-Identiteit er in de nabije toekomst dient uit te zien en hoe de crisis in de Europese defensie-industrie kan worden afgewend. Over concrete vormen van samenwerking, zoals een gemeenschappelijk defensiematerieelbeleid, wordt het terrein wel afgetast maar duidelijke en klare visies op het probleem ontbreken nog (1).

Men mag overigens niet vergeten dat vanuit historisch en politiek perspectief een dergelijk aarzelen begrijpelijk is : de ineenstorting van het Communisme stelt Europa in het algemeen en de Europese Unie voor enorme uitdagingen (de « subjectieve acceleratie van de geschiedenis »). Ingrijpende maatschappelijke veranderingen hebben tijd nodig om zich in de geesten te verankeren.

Industriële en macro-economische imperatieven zullen de politieke en institutionele evolutie wellicht tegen de eeuwwisseling in de richting van een gemeenschappelijke, Europese Defensie gestuwd hebben, met als afgeleide daarvan, een geïntegreerd beleid inzake defensiematerieelverwerving (2).

(1) « ... *neither Europe's arms makers, nor the politicians they supply, have a clear vision of how to mould their ambitions tot het size and the shape of the (defence-) industry they can afford* ... » in : B.GRAY, *The harsh effects of* peace, The Financial Times, 30 september 1994, *Survey on Industry*, p. XVI.

(2) P. R. CALAWAY, *Priorities for International Armements Cooperation and Defence Trade*, in : J. BROWN (ed.), *A single European Arms Industry* ?, Londen, 1990, blz. 121-145.

4.3.5. *Conclusion*

Comme on peut l'inférer de ce qui précède, l'unanimité ne règne pas au sujet de ce que devrait être dans un proche avenir l'identité européenne en matière de défense, ni en ce qui concerne la matière d'éviter que la crise frappe l'industrie européenne de défense. Si l'on explore des pistes en ce qui concerne les formes concrètes de coopération, telles que l'élaboration d'une politique commune en matière de matériel de défense, force est toutefois de constater que les approches claires et précises du problème font encore défaut (1).

Il ne faut oublier du reste que, dans une perspective historico-politique, cette hésitation est compréhensible : l'effondrement du communisme place l'Europe en général et l'Union européenne, en particulier, devant d'énormes défis (l'« accélération subjective de l'histoire »). Les changements sociaux profonds mettent du temps à s'enraciner dans les esprits.

Pour la fin du siècle, les impératifs industriels et macro-économiques auront sans doute orienté l'évolution politique et institutionnelle de l'Europe dans le sens d'une politique de défense européenne commune avec, comme corollaire, une politique intégrée en matière d'acquisition de matériel de défense (2).

(1) « ... *neither Europe's arms makers, nor the politicians they supply, have a clear vision of how to mould their ambitions tot het size and the shape of the (defence-) industry they can afford* ... » dans : B.GRAY, *The harsh effects of* peace, The Financial Times, 30 septembre 1994, *Survey on Industry*, p. XVI.

(2) P. R. CALAWAY, *Priorities for International Armements Cooperation and Defence Trade*, dans : J. BROWN (ed.), *A single European Arms Industry* ?, Londres, 1990, pp. 121-145.

DEEL V

AANBEVELINGEN AAN DE REGERING

5.1. Inleiding

Op basis van haar onderzoeksdaden en steunend op de studies vermeld onder deel 4, heeft de Onderzoekscommissie *eenparig* (voor 5.3. op de Agalev-Ecolo-Fractie na) de hiernavolgende aanbevelingen aan de Regering goedgekeurd.

PARTIE V

RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT

5.1. Introduction

Sur base de ses investigations et se fondant sur les études mentionnées dans la partie 4, la commission d'enquête a adopté, *à l'unanimité* (à l'exception du groupe Ecolo-Agalev en ce qui concerne le point 5.3.), les recommandations suivantes, adressées au gouvernement.

5.2. **Parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving**

1. Een van de belangrijkste conclusies van de werkzaamheden van de parlementaire Onderzoekscommissie « Legeraankopen » is dat vele problemen inzake het aankopen van militair materieel vermeden hadden kunnen worden indien het Parlement nauwer bij de procedure betrokken was geweest.

Alle Fracties zijn het er daarom over eens dat er dringend werk moet worden gemaakt van een VERSTERKING van de parlementaire participatie, via controle op het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving.

De Onderzoekscommissie stelt overigens de vraag of die versterkte controle niet tot andere departementen dient te worden uitgebreid.

De versterking van de parlementaire controle mag echter de normale relaties tussen uitvoerende en wetgevende macht niet in het gedrang brengen.

De Onderzoekscommissie benadrukt tevens dat het noodzakelijk lijkt regelen inzake de civielrechtelijke en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Ministers op te stellen.

2. De Onderzoekscommissie is van oordeel dat, gezien de nieuwe bevoegdheden van beide Kamers na de eerstvolgende wetgevende verkiezingen, de versterkte controle via een orgaan van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gerealiseerd dient te worden.

3. Binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt daartoe een « COMMISSIE *AD HOC* DEFENSIEMATERIEELVERWERVING » opgericht.

4. De Commissie *ad hoc* wordt samengesteld uit effectieve of plaatsvervangende leden van de vaste Commissie Landsverdediging.

De Commissie *ad hoc* vergadert met gesloten deuren om redenen van vertrouwelijkheid of veiligheid van de Staat.

Tot de vergaderingen met gesloten deuren hebben enkel Leden van de Commissie *ad hoc* toegang.

5. De Commissie *ad hoc* brengt verslag uit aan de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die zoals gebruikelijk voor andere materies, het laatste woord heeft. Zo moeten alle adviezen die het resultaat zijn van de besprekingen in de *ad hoc* Commissie door de plenaire vergadering worden bekrachtigd.

6. De tussenkomst van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de zin van punten 7, 8, 9, 10 en 11 van deze aanbeveling wordt indien nodig in de wet op de overheidsopdrachten en de uitvoeringsbesluiten van deze wet ingeschreven.

5.2. **Participation du Parlement à la prise de décision en matière d'acquisition de matériel de défense**

1. Une des principales conclusions des travaux de la commission d'enquête parlementaire « Commandes militaires » est que nombre de problèmes liés à l'achat de matériel militaire auraient pu être évités si le Parlement avait été associé plus étroitement à la procédure.

Tous les groupes estiment dès lors à l'unanimité qu'il faut s'appliquer d'urgence à RENFORCER la participation du Parlement au processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense.

La commission d'enquête se demande, du reste, s'il ne serait pas opportun d'étendre ce contrôle renforcé à d'autres départements.

Le renforcement du contrôle parlementaire ne peut toutefois compromettre les relations normales entre l'exécutif et le législatif.

La commission d'enquête souligne également qu'il paraît nécessaire de réglementer la responsabilité civile et pénale des ministres.

2. La commission d'enquête estime qu'eu égard à la nouvelle répartition des compétences entre les deux Chambres, qui entrera en vigueur après les prochaines élections législatives, le contrôle renforcé devra être exercé par un organe de la Chambre des représentants.

3. Une « COMMISSION *AD HOC* ACQUISITION DE MATERIEL DE DEFENSE » sera créée à cet effet au sein de la Chambre des représentants.

4. La commission *ad hoc* est composée de membres effectifs ou suppléants de la commission permanente de la Défense nationale.

La commission *ad hoc* se réunit à huis clos si la confidentialité ou la sûreté de l'Etat l'exigent.

Seuls les membres de la commission *ad hoc* ont accès aux réunions à huis clos.

5. La commission *ad hoc* fait rapport à l'Assemblée plénière, qui a le dernier mot, comme c'est le cas pour d'autres matières. Il s'ensuit que tous les avis résultant des discussions au sein de la commission *ad hoc* sont entérinés par l'Assemblée plénière.

6. L'intervention de la Chambre des représentants au sens des points 7, 8, 9, 10 et 11 de la présente recommandation sera inscrite, si nécessaire, dans la loi relative aux marchés publics et dans ses arrêtés d'exécution.

De werkzaamheden van de Commissie *ad hoc* zullen worden geregeld door een reglement van inwendige orde dat de Commissie *ad hoc* zal dienen goed te keuren.

Tussen de Minister van Landsverdediging enerzijds en de Commissie *ad hoc* anderzijds zal een Administratief Protocol worden opgesteld om de procedures zoals bepaald *sub* 7.2, 8, 9, 10 en 11 te concretiseren.

7. De verhouding tussen de Vaste Commissie voor Landsverdediging en de *ad hoc* Commissie « Defensiematerieelverwerving » wordt als volgt geregeld :

7.1. De bespreking van de begroting voor Landsverdediging en de vastlegging, bespreking en wijziging (in overleg met de Minister) van het PMT zijn aan de Vaste Commissie voor Landsverdediging expliciet voorbehouden materies.

De conformiteit Meerjarenplan / begroting wordt door de Vaste Commissie getoetst.

7.2. Tot de aan de Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » gereserveerde bevoegdheden behoren :

— de bespreking van een jaarlijks « Materieelbehoeftenoverzicht »; dit overzicht dient de Minister van Landsverdediging jaarlijks tenminste 6 maanden voor de indiening van zijn begroting aan de *ad hoc* Commissie over te leggen, met een gedetailleerd overzicht van al het materieel dat het departement Landsverdediging in het volgende begrotingsjaar wenst aan te schaffen.

Na beraadslaging en in onderling overleg met de Minister wordt het Materieelbehoeftenoverzicht (eventueel gewijzigd) in de vorm van een advies goedgekeurd;

— de bespreking van de « lopende materieelprojecten », voor zover zij door de Commissie *ad hoc* in het kader van haar bevoegdheden zoals bepaald in *sub* 8 worden opgevraagd.

8. De Commissie *ad hoc* beschikt ten aanzien van de aankoop-dossiers van het departement Landsverdediging over een opvragings- of evocatierecht vanaf de procedurefase « Aanvraag Voorafgaandelijk Akkoord » (AVA).

Deze bevoegdheid wordt door de Commissie *ad hoc* discretionair uitgeoefend, dat wil zeggen dat zij de dossiers die zij wil onderzoeken, autonoom kan selecteren.

Procedurieel verloopt deze evocatiebevoegdheid als volgt :

— De Minister van Landsverdediging stuurt alle AVA-dossiers waarvan hij in het bezit wordt gesteld, onverwijld naar het secretariaat van de *ad hoc* Commissie.

— Het secretariaat bezorgt deze dossiers aan de leden van de *ad hoc* Commissie.

— Wanneer tenminste 2 fracties om nadere inlichtingen of om bespreking van het dossier verzoe-

Les travaux de la commission *ad hoc* seront réglés dans un règlement d'ordre intérieur que la Commission devra approuver.

Le ministre de la Défense nationale et la commission *ad hoc* concluront un protocole administratif en vue de concrétiser les procédures visées aux points 7.2, 8, 9, 10 et 11.

7. Les relations entre la commission permanente de la Défense nationale et la commission *ad hoc* « Acquisition de matériel militaire » sont réglés comme suit :

7.1. L'examen du budget de la Défense nationale ainsi que l'élaboration, l'examen et la modification (en accord avec le Ministre) du PMT relèvent des compétences explicitement réservées à la commission de la Défense nationale.

La commission permanente examine si le Plan pluriannuel est conforme au budget.

7.2. Relèvent des compétences réservées à la commission *ad hoc* « Acquisition de matériel militaire » :

— l'examen d'un « Inventaire annuel des besoins en matériel »; cet inventaire doit être soumis chaque année à la commission *ad hoc* par le ministre de la Défense nationale au moins 6 mois avant le dépôt de son budget; ce document comporte une liste détaillée de tout le matériel que le département de la Défense nationale souhaite acquérir au cours de l'année budgétaire suivante.

Après délibération et en accord avec le ministre, l'inventaire (éventuellement modifié) des besoins en matériel est approuvé sous la forme d'un avis;

— l'examen des « projets d'acquisition de matériel en cours », dans la mesure où ils ont été évoqués par la commission *ad hoc* dans le cadre de ses compétences, conformément au point 8.

8. La commission *ad hoc* dispose, à l'égard des dossiers d'achat du département de la Défense nationale, d'un droit d'évocation à partir de la phase de procédure dite de « Demande d'avis préalable » (DAP).

Cette compétence est exercée de manière discrétionnaire par la commission *ad hoc*, ce qui signifie qu'elle peut sélectionner de manière autonome les dossiers qu'elle entend examiner.

Sur le plan de la procédure, cette compétence d'évocation s'exerce de la manière suivante :

— Le ministre de la Défense nationale transmet sans délai au secrétariat de la commission *ad hoc* tous les dossiers DAP qui sont en sa possession.

— Le secrétariat transmet ces dossiers aux membres de la commission *ad hoc*.

— Si 2 groupes politiques au moins demandent un complément d'information ou l'examen du dos-

ken, plaatst de Voorzitter van de *ad hoc* Commissie dit punt onmiddellijk op de agenda van de eerstvolgende vergadering. Deze agendering schorst de procedure en de Minister wordt hiervan op de hoogte gesteld.

In het geval niet aan de voorwaarden zoals hierboven beschreven is voldaan en de Minister niet ten laatste binnen de tien werkdagen (recesperiodes uitgesloten) door de Voorzitter van de agendering wordt betekend, wordt de Commissie *ad hoc* geacht stilzwijgend met de start van de aankoopprocedure akkoord te gaan.

Dit belet de Commissie *ad hoc* geenszins om in het verdere verloop van de procedure van haar evocatierecht gebruik te maken.

9. De scharniermomenten in de aankoopprocedure waarop de Commissie *ad hoc* kan tussenkomen zijn :

— de operationele behoeftenstelling;
— de keuze van gunningswijze;
— de gunning;
— de evaluatie van het materieel na levering.

Teneinde de delicate relaties tussen de gemeenschappen niet nodeloos in het gedrang te brengen, zal een procedure vergelijkbaar met en in de geest van artikel 54 van de Grondwet, uitgewerkt worden.

10. De door de Commissie *ad hoc* geëvoceerde dossiers worden aldus in de vermelde procedurestappen als volgt behandeld :

10.1. « Operationele behoeftenstelling »

Het onderzoek van de operationele behoeftenstelling vindt plaats op het ogenblik dat de « *Aanvraag Voorafgaandelijk Akkoord* » door de Krijgsmacht van de Minister wordt overlegd. Het AVA-dossier wordt in geval van evocatie *in extenso* met de bijbehorende adviezen aan de *ad hoc* Commissie overgezonden.

Na overleg met de Minister, met eventueel een tweede ronde voor het aanbrengen van nieuwe argumenten, brengt de Commissie *ad hoc* tenslotte een advies over het AVA-dossier uit, dat als dusdanig aan de plenaire vergadering ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Indien de plenaire vergadering dit advies als dusdanig bekrachtigt, wordt dit een *bindend* advies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers waar alnaargelang het geval noch de Minister, noch de Ministerraad kan van afwijken.

10.2. « Keuze van gunningswijze »

Nadat de Minister of Ministerraad is overgegaan tot de keuze van gunningswijze, dient de Commissie *ad hoc* hiervan via een nota met de vereiste adviezen op de hoogte gebracht te worden, uitgezonderd in het geval van een openbare aanbesteding.

sier, le président de la commission *ad hoc* inscrit immédiatement ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion. Cette mise à l'ordre du jour suspend la procédure, ce dont le ministre est informé.

Si les conditions explicitées ci-dessus n'ont pas été respectées et que le ministre n'est pas informé par le président, dans les 10 jours ouvrables (périodes de vacances parlementaires non comprises), de l'inscription à l'ordre du jour, la commission *ad hoc* est censée marquer son accord tacite sur le lancement de la procédure d'achat.

Cela n'empêche nullement la Commission *ad hoc* d'user de son droit d'évocation à un stade ultérieur de la procédure.

9. Les moments clés de la procédure d'achat auxquels la Commission *ad hoc* peut intervenir sont :

— la définition opérationnelle des besoins;
— le choix du mode de passation du marché;
— l'attribution du marché;
— l'évaluation du matériel après réception.

Afin de ne pas mettre inutilement en péril les relations délicates entre les communautés, on mettra au point une procédure qui sera comparable, en ce qui concerne la forme et l'esprit, à celle prévue à l'article 54 de la Constitution.

10. Les dossiers évoqués par la Commission *ad hoc* sont traités comme suit aux différents stades de la procédure énumérés ci-dessus :

10.1. « Définition opérationnelle des besoins »

L'examen de la définition officielle des besoins a lieu au moment où les Forces armées transmettent la « *Demande d'avis préalable* » au Ministre. En cas d'évocation, le dossier DAP est transmis à la Commission *ad hoc in extenso* et accompagné des avis y afférents.

Après concertation avec le ministre, et éventuellement après une seconde concertation destinée à permettre de développer de nouveaux arguments, la Commission *ad hoc* émet enfin un AVIS sur le dossier DAP, avis qui est soumis comme tel à l'approbation de l'Assemblée plénière.

Si l'Assemblée plénière entérine cet avis comme tel, il devient un avis *contraignant* de la Chambre des représentants, auquel, selon le cas, ni le ministre ni le Conseil des ministres ne peuvent déroger.

10.2. « Choix du mode de passation du marché »

Lorsque le ministre ou le Conseil des ministres a choisi le mode de passation du marché, la Commission *ad hoc* doit en être informée par une note assortie des avis requis, sauf en cas d'adjudication publique.

De Commissie *ad hoc* geeft, na overleg met de Minister, een gewoon advies ter zake dat door de plenaire vergadering bekrachtigd dient te worden. De Minister is door dit advies formeel niet gebonden, maar kan de procedure niet opstarten vooraleer het advies is verstrekt.

Gaat het evenwel om een voorstel tot onderhandse gunning, dan dient de Commissie *ad hoc* formeel met deze keuze van gunningswijze in te stemmen.

10.3. « Gunning »

Op het niveau van de gunning dient de Minister opnieuw voor de Commissie *ad hoc* te verschijnen en wel *na de gunning* maar *voor de definitieve ondertekening van het contract.*

De Minister stuurt het volledige gunningsdossier met al zijn bijlagen en adviezen ter informatie aan de Commissie *ad hoc* over. De Commissie *ad hoc* kan betrokkenen in het dossier voor uitleg op hoorzittingen oproepen.

Na overleg met de Minister, verstrekt de Commissie *ad hoc* een advies waar de Minister of de Ministerraad slechts gemotiveerd kan van afwijken.

Dit advies moet eveneeens door de plenaire vergadering worden bekrachtigd alvorens het naar de Minister/Ministerraad kan worden overgezonden.

Behalve in hoogdringende gevallen die door de Commissie *ad hoc* op vraag van de Minister worden vastgesteld, verstrekt de Commissie *ad hoc* dit advies binnen de 30 werkdagen.

De Commissie *ad hoc* kan in bijzondere gevallen een langere termijn opleggen.

Indien de Minister van het advies wenst af te wijken, dient hij nog voor de definitieve ondertekening van het contract zijn bezwaren en motieven aan de Kamer kenbaar te maken.

10.4. « Evaluatie »

Nadat een materieel ter beschikking is gesteld van de Krijgsmacht kan de Commissie *ad hoc* in het geval van een geëvoceerd dossier, na de levering van het materieel, overgaan tot een grondige evaluatie om na te gaan of het geleverde materieel volledig voldoet.

De bevindingen van de Commissie *ad hoc* worden in de vorm van een gewoon advies aan de Minister kenbaar gemaakt.

11. De Commissie *ad hoc* houdt zich het recht voor op elk ogenblik aan de Minister de informatie op te vragen die zij nuttig acht voor de uitoefening van haar taak.

Voor de door de Commissie *ad hoc* specifiek aangewezen dossiers is de Minister verplicht *driemaandelijks* een *voortgangsnota* aan de *ad hoc* Commissie te doen geworden.

La Commission donne, après concertation avec le Ministre, un simple avis en la matière, qui doit être entériné par l'Assemblée plénière. Le Ministre n'est pas formellement lié par cet avis, mais il ne peut lancer la procédure avant que l'avis ait été rendu.

S'il s'agit d'une proposition de passation du marché de gré à gré, la Commission *ad hoc* doit marquer formellement son accord sur le choix de ce mode de passation.

10.3. « Attribution du marché »

Au niveau de l'attribution, le ministre doit se représenter devant la Commission ad hoc, et ce, après l'attribution, mais avant la signature définitive du contrat.

Le ministre transmet à la Commission *ad hoc*, pour information, l'ensemble du dossier d'attribution ainsi que toutes ses annexes et tous les avis y afférents. La Commission *ad hoc* peut convoquer les personnes concernées par le dossier pour qu'elles fournissent des explications dans le cadre d'auditions.

Après concertation avec le Ministre, la Commission *ad hoc* émet un avis auquel le ministre ou le Conseil des ministres ne peuvent déroger qu'à condition de motiver cette dérogation.

Cet avis doit également être entériné par l'Assemblée plénière avant de pouvoir être transmis au ministre ou au Conseil des ministres.

Sauf dans les cas d'extrême urgence qui sont constatés par la Commission *ad hoc* à la demande du ministre, la Commission *ad hoc* rend cet avis dans les 30 jours ouvrables.

La Commission *ad hoc* peut imposer un délai plus long dans des cas particuliers.

S'il souhaite déroger à l'avis, le ministre doit faire connaître ses objections et ses raisons à la Chambre avant la signature définitive du contrat.

10.4. « Evaluation »

Lorsqu'un matériel a été mis à la disposition des Forces armées, la Commission *ad hoc* peut, dans le cas d'un dossier évoqué, procéder après la livraison du matériel, à une évaluation approfondie afin de s'assurer que celui-ci est pleinement satisfaisant.

Les constatations de la Commission *ad hoc* sont portées à la connaissance du ministre par voie de simple avis.

11. La Commission *ad hoc* se réserve le droit de demander à tout moment au ministre les informations qu'elle juge utiles pour l'exercice de sa mission.

Pour les dossiers que la Commission *ad hoc* désigne, le ministre est tenu de faire parvenir trimestriellement une note d'avancement à la Commission *ad hoc.*

In deze nota geeft de Minister een beknopt overzicht van de stand van de procedure.

12. In alle andere gevallen geschiedt de voortgangsrapportage op de beschreven scharniermomenten, op basis van een *type-nota* van de Minister vergezeld van de voor de te nemen beslissingen benodigde kopies van originele dossierstukken.

13. Alle Fracties dringen er ten slotte op aan dat de Commissie *ad hoc* over een eigen, permanent Secretariaat zou beschikken dat los staat van dat van de Vaste Commissie Landsverdediging.

Om de continuïteit van de werkzaamheden beter te waarborgen dient de *ad hoc* Commissie te worden bijgestaan door steeds dezelfde secretaris.

Het profiel van deze secretaris wordt door de *ad hoc* Commissie omschreven maar ervaring (wetenschappelijk en/of administratief) met defensiematerieelvraagstukken, de nodige kennis van ondervraging van gespecialiseerde databanken en actieve en passieve kennis van (juridisch) Engels en Duits lijken minimumvereisten.

Dans cette note, le ministre donne un aperçu succinct de l'état de la procédure.

12. Dans tous les autres cas, le rapport sur l'avancement du dossier est fait aux moments clés de la procédure décrits ci-dessus, sur la base d'une *note type* du ministre accompagnée des copies des pièces originales du dossier nécessaires pour prendre les décisions qui s'imposent.

13. Tous les groupes politiques insistent enfin pour que la Commission *ad hoc* dispose de son secrétariat permanent, indépendant de celui de la Commission permanente de la Défense nationale.

Afin de mieux garantir la continuité des travaux, il est nécessaire que la Commission *ad hoc* soit toujours assistée par le même secrétaire.

La Commission *ad hoc* détermine le profil de ce secrétaire, mais l'expérience (scientifique et/ou administrative) dans le domaine du matériel militaire, les connaissances nécessaires pour interroger des banques de données spécialisées et une connaissance active et passive de l'anglais et de l'allemand (juridiques) paraissent constituer des conditions minimales.

5.3. De toekomst van de nijverheidscompensaties

Uit de resultaten van de onderzoeksdaden die door de Parlementaire Onderzoekscommissie « Legeraankopen » werden gesteld kan voornamelijk worden afgeleid dat het systeem van de zogenaamde « economische compensaties » (juridisch en taalkundig kan men beter van « nijverheidscompensaties » gewagen), zoals dat tot op heden in België bij legerbestellingen werd toegepast,

— op relatief korte termijn (minimaal tot ongeveer einde 1997) slechts in gewijzigde vorm en wellicht ten voorlopigen titel zal moeten worden gehandhaafd vanwege de imperatieven van de internationale economische context;

— op langere termijn, waarschijnlijk tegen de eeuwwisseling, in een geleidelijk geliberaliseerde en geïntegreerde markt voor defensiegoederen voor militaire aankopen binnen de Europese Unie vanzelf zal kunnen verdwijnen.

Over het algemeen wil de Onderzoekscommissie benadrukken dat onderhavige aanbeveling slaat *op alle vormen van « economische return »* van overheidsmarkten ten bate van Defensie en niet alleen op de zogenaamde klassieke compensaties (direct, semi-direct, indirect).

De Defensiemarkt is overigens zelf in volle evolutie, mede door het snel evoluerende behoeftenpatroon (flexibiliteit, C³I en mobiliteit zijn de nieuwe kernbegrippen) als gevolg van de volledig veranderde geostrategische situatie; hierdoor komt de nadruk veel meer te liggen op de *high-tech* component.

De Belgische en Europese defensie-industrie bevinden zich mede door de inkrimpende aankoopbudgetten in een structurele crisis (1), die onder meer gekenmerkt wordt door fusies en overnames; deze schaalvergroting is in de ondernemingspraktijk duidelijk zichtbaar en wordt voornamelijk veroorzaakt door de stringentere rentabiliteitseisen. De graad van interpenetratie en transnationalisatie kan het best worden geïllustreerd door de toestand van de Belgische defensie-industrie die voor 70 % in buitenlandse handen is.

Op de agenda van de Intergouvernementele Conferentie van de Europese Unie, die zich vanaf medio 1996 over het lot van het Verdrag inzake de Europese Unie zal dienen te buigen, staat bij uitstek de kwestie van de toekomst van het Gemeenschappelijk Defensiebeleid.

(1) In 1983 stelde de defensie-sector in België op directe wijze 30 000 man te werk; in 1993 was dit cijfer tot amper 11 800 teruggelopen.

5.3. L'avenir des compensations industrielles

Une des conclusions essentielles des investigations de la Commission d'enquête parlementaire sur les commandes militaires est que le système dit « des compensations économiques », qu'il serait du reste juridiquement et linguistiquement plus correct d'appeler « compensations industrielles », tel qu'il a été appliqué en Belgique jusqu'à ce jour à l'occasion des commandes militaires,

— ne devrait, dans un délai relativement bref (au maximum jusque fin 1997 environ), être maintenu que sous une forme modifiée et probablement à titre provisoire en raison des impératifs du contexte économique international;

— pourrait être appelé, à plus long terme, sans doute vers le tournant du siècle, à disparaître de lui-même dans un marché progressivement libéralisé et intégré du matériel de défense, des achats militaires au sein de l'Union européenne.

D'une façon générale, la commission d'enquête souhaite insister sur le fait que la présente recommandation porte *sur toutes les formes de « return » économique* liées aux marchés publics concernant la Défense et pas uniquement sur les compensations classiques (directes, semi-directes, indirectes).

Le marché de la défense est du reste en pleine évolution, en raison également de l'évolution rapide des types de besoins (la flexibilité, les C³I et la mobilité sont les nouveaux critères essentiels) due à la modification radicale de la situation géostratégique. Il s'ensuit que, davantage que par le passé, l'accent sera mis sur la haute technologie dans le domaine des armements.

Par suite, notamment, de la réduction des budgets consacrés aux achats de matériel de défense, les industries belge et européenne de l'armement traversent une crise structurelle (1) qui se traduit essentiellement par des fusions et des reprises d'entreprises. Cet accroissement de la taille des entreprises est manifeste et s'explique principalement par les exigences de plus en plus élevées en matière de rentabilité. Le fait que l'industrie belge de l'armement soit pour 70 % aux mains de sociétés étrangères est la manifestation la plus évidente du degré d'interpénétration et d'internationalisation de ce marché.

L'évolution de la politique de sécurité commune occupe une place de choix dans l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne, qui devra se pencher, dès la mi-1996, sur l'avenir du Traité de l'Union européenne.

(1) En 1983, le secteur de l'armement occupait directement 30 000 personnes en Belgique; en 1993 il en occupait encore à peine 11 800.

Op dit ogenblik wijzen verschillende Frans-Duitse initiatieven er op dat ook de defensiemarkt zelve ter sprake zal komen (1).

Als de delegaties het op de IGC eens worden over :

— de rol en de bevoegdheden van een Europees Bewapeningsagentschap en over de « *juste retour* » voor de inspanningen en investeringen van de participerende Lidstaten;

— de intensiteit van de industriële samenwerking inzake militaire projecten en eventueel de daaraan gekoppelde notie van de « communautaire preferentie » (2) en een gemeenschappelijke houding tegenover militaire aankopen buiten de verdragszone;

— de toekomstige draagwijdte of eventuele herziening van artikel 223 van het Europese Verdrag en de daarbij horende zogenaamde « Lijst van 1958 »; dan zal dit op middellange termijn, wellicht tegen de eeuwwisseling, liefst met grondige sociale begeleidingsmaatregelen (3) en op geleidelijke wijze leiden tot een geliberaliseerde (in de zin van gedereguleerde) en geïntegreerde (in de zin van de Interne Markt) Europese defensiemarkt waarin voor legerbestellingen binnen de EU compensatieregelingen totaal overbodig zullen zijn geworden.

Het feit dat wij nog lange tijd voor vele aankopen om technologische redenen op de (goedkopere) Amerikaanse markt zullen zijn aangewezen, impliceert dat voor bestellingen buiten het EU-verdragsgebied compensatieregelingen wellicht nog een eindje zullen blijven bestaan, voor zover binnen de NAVO en de GATT geen gelijkaardige regelingen tot stand komen. Dit laatste wordt voor de start van het 3e Millenium niet verwacht.

Voor de EU zal echter ook in deze een grotere regulerende taak weggelegd zijn in het kader van de harmonisering van en het communautariseren (EU !) van het exportbeleid in het algemeen en van de *dual-use* politiek in het bijzonder.

(1) Inzake de problematiek van de samenhang tussen de herziening van artikel 223 van het Verdrag van de Europese Unie in het algemeen en de Frans-Duitse initiatieven betreffende de eventuele creatie van een Europees Bewapeningsagentschap, verwijzen wij naar de studie « De Europese Defensie-sector : wat brengt 1996 ? », zie 4.2. van dit verslag.

(2) Het weze evenwel opgemerkt dat de praktijk van « Communautaire preferentie » in een eerste fase tot duurdere aankopen zal leiden.

(3) De Onderzoekscommissie roept terzake alle beleidsverantwoordelijken op de (financiële) inspanningen, al dan niet binnen het kader van de « communautaire initiatieven » (EFRO) in het algemeen en van het Konver-programma in het bijzonder, met het oog op het behoud, de diversificatie en/of de reconversie van de defensiesector *sensu lato*, substantieel te verhogen teneinde de werkgelegenheid te kunnen vrijwaren en zelfs kwalitatief en kwantitatief te verbeteren.

Plusieurs initiatives franco-allemandes indiquent dès à présent qu'il y sera également question du marché de l'armement lui-même (1).

Si les délégations à la Conférence intergouvernementale se mettent d'accord, à cette occasion, sur :

— le rôle et les compétences de l'Agence européenne de l'armement et sur le « juste retour » pour les efforts et investissements consentis par les Etats membres participants;

— l'intensité de la coopération industrielle dans le domaine des projets militaires et, éventuellement, la notion connexe de « préférence communautaire » (2), et sur une position commune à l'égard des achats militaires en dehors de la zone couverte par le traité;

— la portée future ou la révision éventuelle de l'article 223 du Traité européen et la « Liste de 1958 » qui s'y rattache; cet accord débouchera à moyen terme, peut-être au tournant du siècle, et de préférence moyennant des mesures d'accompagnement social substantielles (3) et par une évolution progressive, sur un marché européen de l'armement libéralisé (au sens de dérèglementé) et intégré (au sens du Marché intérieur) dans lequel les accords de compensation seront devenus totalement superflus, pour les commandes de matériel militaire au sein de l'Union européenne.

Le fait que, pour des raisons technologiques, de nombreuses commandes devront encore être placées sur le marché américain (moins cher) implique que les accords de compensation subsisteront sans doute pendant un certain temps encore pour les commandes passées en dehors de la zone de l'Union européenne, pour autant qu'aucun régime analogue ne soit instauré au sein de l'OTAN et du GATT, ce qui semble ne pas devoir être le cas avant le début du troisième millénaire.

Il conviendra cependant d'attribuer également, en ce domaine, une compétence réglementaire accrue à l'Union européenne dans le cadre de l'harmonisation et de la communautarisation (UE !) de la politique d'exportation en général et de la politique concernant le matériel à usage mixte (« *dual-use* ») en particulier.

(1) En ce qui concerne la problématique de la corrélation entre la révision de l'article 223 du Traité sur l'Union européenne et les initiatives franco-allemandes en vue de la création éventuelle d'une Agence européenne de l'Armement, nous renvoyons à l'étude « Le secteur européen de la défense : que nous apportera 1996 ? », voir point 4.2. du présent rapport.

(2) Il convient toutefois d'observer que, dans un premier temps, la pratique de la « préférence communautaire » se traduira par des achats plus onéreux.

(3) La Commission d'enquête appelle, en ce domaine, tous les responsables politiques à accroître de manière substantielle les efforts (financiers) consentis ou non dans le cadre des « initiatives communautaires » (FEDER) en général et du programme Konver en particulier et visant au maintien, à la diversification et/ou à la reconversion du secteur de la défense *sensu lato*, afin de pouvoir préserver l'emploi, voire de l'améliorer sur les plans qualitatif et quantitatif.

Er dient tevens te worden opgemerkt dat vele multinationale samenwerkingsprojecten op dit ogenblik op een zeer laag pitje draaien of zelfs de tekentafel niet meer af geraken. Overigens lijkt renationalisatie in defensie-aangelegenheden tegenwoordig de slogan te zijn.

A fortiori zullen nijverheidscompensaties derhalve nog een tijdje nodig blijven.

Tot medio 1996 (1) op zijn vroegst, zijn de Belgische nijverheid in het algemeen en de defensie-industrie in het bijzonder dus wel genoodzaakt om voorlopig via vormen van economische return bij legerbestellingen te pogen te participeren in technologisch hoogwaardige projecten.

Indien men binnen een teruglopende markt nog een defensie-industrieel weefsel wil overhouden in een klein land met een erg « open economie » en men wil vermijden dat protectionistisch gestemde « grotere » landen misbruik maken van de situatie, dan kan men onmogelijk in deze moeilijke overgangsfaze (herstructureringen, fusies ...) als « gidsland » naar voren treden om juridisch-orthodox doch economisch onrealistisch voor te stellen om alle vormen van economische return (onder meer de nijverheidscompensaties) onmiddellijk op te geven.

Dit betekent geenszins dat het tot op heden gevoerde beleid inzake de nijverheidscompensaties onverkort en zonder meer kan worden verdergezet.

De Fracties van CVP, PSC, SP, PS, VLD en PRL (2) zijn het er over eens dat dringend een aantal uit ons onderzoek als dwingend te omschrijven maatregelen dienen genomen te worden om het vertrouwen van de industrie en van de burger in dit systeem te herstellen.

Hierna volgt een niet exhaustief bedoelde lijst van mogelijke maatregelen :

1. Als *basisprincipe* moet gelden dat het Departement Landsverdediging vanuit operationeel standpunt over het beste materieel dient te kunnen beschikken *voor de beste prijs / kwaliteit*-verhouding.

Om hiervoor te zorgen en om tevens te vermijden dat in de toekomst een economische clausule bij een legerbestelling nog zou leiden tot een weliswaar vaststaande maar moeilijk quantificeerbare verhoging van de kostprijs van het aan te kopen materieel, dienen volgende essentiële maatregelen genomen te worden :

1.1 Het militaire luik van een overheidsopdracht ten bate van het Departement Landsverdediging

(1) In 1996 wordt immers een Intergouvernementele Conferentie (IGC) georganiseerd ter vernieuwing van het EU-Verdrag.

(2) Voor het standpunt van de Agalev-Ecolo Fractie, zie bijlage C.

Il convient en outre d'observer qu'actuellement, de nombreux projets de coopération multinationale tournent au ralenti ou ne parviennent même plus à quitter la planche à dessin. Renationaliser paraît du reste être actuellement la règle en matière de défense.

A fortiori, les compensations industrielles demeureront donc nécessaires pour un certain temps encore.

L'industrie belge en général et l'industrie de défense en particulier seront dès lors contraintes provisoirement, au moins jusqu'à la mi-1996 (1), de tenter de participer à des projets technologiques de pointe par le biais de formes de retour économique lié à des commandes militaires.

Si l'on veut conserver un tissu industriel dans le domaine militaire dans un marché en régression et dans un petit pays caractérisé par une économie très « ouverte », tout en évitant que des pays « plus grands » à tendance protectionniste ne profitent de la situation, on ne peut pas en cette délicate période de transition (restructurations, fusions, etc ...), s'ériger en pays « pionnier » et proposer de renoncer immédiatement à toutes les formes de retour économique (notamment les compensations industrielles), ce qui serait peut-être orthodoxe du point de vue juridique, mais irréaliste sur le plan économique.

Cela ne signifie nullement que la politique menée jusqu'à ce jour en matière de compensations industrielles puisse être poursuivie telle quelle.

Les groupes PSC, CVP, PS, SP, PRL et VLD (2) estiment qu'il convient de prendre d'urgence certaines des mesures impératives qui se sont dégagées de notre enquête, afin de restaurer la confiance de l'industrie et du citoyen dans le système.

Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive de mesures possibles :

1. *Le principe de base* doit être que, d'un point de vue opérationnel, le département de la Défense nationale doit pouvoir disposer du meilleur matériel existant, et ce, *au meilleur rapport qualité / prix*.

Pour ce faire ainsi que pour éviter qu'à l'avenir, lors de la passation d'un marché de matériel militaire, une clause économique puisse encore entraîner une augmentation, certes fixée contractuellement mais néanmoins difficilement quantifiable, du prix de revient, il convient de prendre les mesures essentielles énumérées ci-après :

1.1 Le volet militaire d'un marché public portant sur du matériel destiné au département de la Défen-

(1) L'année 1996 verra en effet l'organisation d'une Conférence intergouvernementale (CIG) en vue de l'actualisation du Traité sur l'Union européenne.

(2) Pour ce qui est du point de vue Agalev-Ecolo, voir annexe C.

wordt *feitelijk* losgekoppeld van het (eventuele) economische gedeelte.

1.2 Voor elke militaire aankoop met wettelijk toegestane vormen van economische return worden derhalve *tegelijkertijd twee* gunningsprocedures uitgeschreven; een eerste procedure door Landsverdediging voor de aankoop van het militair materieel enerzijds en een tweede procedure door Economische Zaken voor wat betreft de economische clausule in samenhang met die aankoop anderszijds. De behandeling ervan geschiedt evenwel *niet simultaan* maar chronologisch zo gescheiden dat de beoordeling van de economische aanbieding pas gebeurt *nadat* het Ministerie van Landsverdediging *een definitieve short-list* op basis van de prijs-kwaliteit-vergelijking heeft vastgesteld.

Het Ministerie van Landsverdediging stelt immers een *short-list* op van alle aanbieders van materieel, die beantwoorden aan de eisen van het bestek inzake de prijs-kwaliteit-verhouding.

Enkel wie in deze « militaire » *short-list* wordt weerhouden, kan in aanmerking worden genomen voor de evaluatie van een voorstel tot economische beschikking.

1.3 De voorstellen tot economische beschikking dienen eveneens aan welbepaalde kwalitatieve criteria te voldoen om in aanmerking te worden genomen (zie sub 2), zodat ook Economische Zaken een *short-list* dient op te stellen, waarin enkel die aanbiedingen die voldoen aan de criteria van de secties 2 en 3 van deze aanbeveling en aan de definitie van het begrip « *aanvaardbare nijverheidscompensaties* » kunnen worden opgenomen (1).

1.4 Beide dossiers worden aan de Minister van Landsverdediging of desgevallend de Ministerraad overgezonden die een beslissing neemt op basis van alle beschikbare elementen.

Bij deze beslissing dienen de Minister of Ministerraad zich vanzelfsprekend in economische en budgettaire termen te gedragen als « een goede huisvader ».

Wanneer de Minister of Ministerraad om redenen van economische beschikkingen beslist de rangschikking van de *short-list* van Landsverdediging niet te volgen, dient deze beslissing uitvoerig te worden gemotiveerd en in de vorm van een omstandig verslag aan de Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » van de Kamer te worden medegedeeld.

Indien de beslissing tot aankoop tot gevolg heeft dat, gezien de economische clausule, er een becijferbare meerkost ontstaat, dient deze op een afzonderlijke begrotingspost te worden opgenomen.

2. De algemeen geldende criteria voor de toewijzing van het economische luik van een overheidsopdracht dienen precies te worden omschreven.

(1) In bijlage A treft U een « Aanbeveling inzake de notie aanvaardbare nijverheidscompensatie » aan.

Deze bijlage maakt integraal deel uit van onderhavige aanbeveling.

se nationale doit être *réellement* dissocié des aspects économiques (éventuels) dudit marché.

1.2 Pour tout achat de matériel militaire assorti de formes de retour économique autorisées par la loi, il faudra dès lors que *deux* procédures de passation distinctes soient lancées *simultanément* : la première par la Défense nationale pour l'achat du matériel militaire, et la seconde par les Affaires économiques pour ce qui a trait à la clause de nature économique dont est assorti cet achat. Les deux procédures ne seront toutefois pas menées *simultanément*, mais seront décalées chronologiquement, de telle sorte que l'appréciation de l'offre économique n'interviendra que lorsque le Ministère de la Défense nationale aura établi une « *short-list* » *définitive* sur la base d'une comparaison fondée sur le rapport qualité/prix.

Le Ministère de la Défense nationale dresse en effet une « *short-list* » de tous les soumissionnaires et du matériel répondant aux spécifications du cahier des charges en matière de rapport qualité/prix.

Seuls les soumissionnaires retenus dans la « *short-list* militaire » entreront en ligne de compte pour l'évaluation d'une proposition de disposition économique.

1.3 Les propositions de disposition économique devront également satisfaire à certains critères qualitatifs bien définis pour entrer en ligne de compte (voir au point 2), de sorte que les Affaires économiques devront également établir une « *short-list* ». Sur celle-ci ne pourront figurer que les offres répondant aux critères de la section 2 et à la définition de la notion de « *compensations industrielles acceptables* » (1).

1.4 Les deux dossiers seront transmis, selon le cas, au Ministre ou au Conseil des ministres, qui statuera en fonction de tous les éléments disponibles.

Pour prendre cette décision, le Ministre ou le Conseil des ministres devra évidemment se comporter en « bon père de famille » en termes économiques et budgétaires.

S'il décide de ne pas suivre le classement de la « *short-list* », en raison de dispositions économiques, le Ministre ou le Conseil des ministres devra motiver sa décision de manière circonstanciée et la communiquer sous la forme d'un rapport détaillé à la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense » de la Chambre.

Si la décision d'acquisition du matériel implique un surcoût imputable à la clause de nature économique, celui-ci devra figurer à un poste budgétaire distinct.

2. Les critères généraux relatifs à l'attribution du volet économique d'un marché public doivent être fixés de manière précise.

(1) Vous trouverez, à l'annexe A, une « Recommandation concernant la notion de compensation industrielle acceptable ».

Cette annexe fait partie intégrante de la présente recommandation.

Bij het economische luik van elke afzonderlijke overheidsopdracht voor Landsverdediging, dienen de specifieke voorwaarden ervan, de te hanteren ponderatiefactoren en de na te leven termijnen duidelijk en afzonderlijk in het bestek en in volledige openbaarheid te worden gedetailleerd (1).

Deze maatregelen zullen de transparantie verhogen, de mogelijkheden tot ongeoorloofde *lobbying* reduceren, de rechtszekerheid van de inschrijvers versterken en de eventuele ongelijke behandeling van de verschillende partijen vermijden.

Wat de *lobbying* betreft, is het noodzakelijk een deontologische code nijverheidscompensaties op te stellen, waarbij inspiratie kan worden geput uit de Mededeling van de Europese Commissie inzake de activiteiten van de georganiseerde belangengroepen binnen het Europees-communautair bestel en uit de Amerikaanse « *Lobbying Act* » van 1994.

Verder lijkt het niet onbelangrijk om wetgevend op te treden om eventuele belangenvermenging tussen leden van de Krijgsmacht enerzijds en de wapenindustrie anderzijds te vermijden, bijvoorbeeld door het invoeren van een sperperiode van vijf jaar waarin het ex-militairen verboden zou worden leidinggevende, adviserende of beheersfuncties op zich te nemen in de defensie-industrie.

3. Wat de noodzakelijke aanbreng van nieuwe en hoogwaardige technologieën via de regelingen inzake economische return betreft, dienen precieze en strenge criteria te worden opgesteld (2).

3.1 Daarbij wordt het best uitgegaan van het principe dat het technologisch niveau van de compensatie-investeringen of bestellingen minimaal rechstreeks evenredig moet zijn met het technologisch niveau van het aan te kopen materieel (*equivalentie-principe*).

Het defensie-industrieel beleid moet er consistent op gericht zijn de economische return optimaal aan te wenden voor doorgedreven technologische innovatie en bij voorkeur met het oog op de creatie van nieuwe en duurzame werkgelegenheid (3).

3.2 Dit veronderstelt enerzijds een lange-termijnplanning van de kant van het Departement Landsverdediging maar ook een pro-actieve en prospectieve houding van de overheid *én* van de Belgische industrie.

Van de industrie mag verwacht worden dat zij jaarlijks bij te werken lijsten opstelt van het industriële potentieel in België dat bij compensatieregelin-

(1) *ut sub* 6.

(2) De hiernavolgende algemene principes worden in bijlage A meer in detail uitgewerkt en procedurieel gestructureerd.

(3) Bij deze mag verwezen worden naar het belang dat moet gehecht worden aan een doorgedreven conversiebeleid al dan niet binnen een Europees-regionaal raamwerk (cf. Konver I — Konver II).

NB : Werkgelegenheid = consolideren van bestaande of scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen.

En ce qui concerne le volet économique de chaque marché public relevant de la Défense nationale, il convient de détailler clairement et distinctement les conditions spécifiques, les facteurs de pondération à utiliser ainsi que les délais à respecter, et ce, dans un cahier des charges et moyennant une publicité absolue (1).

Ces mesures accroîtront la transparence, réduiront les possibilités de « *lobbying* » illicite, renforceront la sécurité juridique des soumissionnaires et empêcheront les éventuelles inégalités de traitement entre les différentes parties.

Pour ce qui est du « *lobbying* », il est souhaitable d'établir un code déontologique en matière de compensations industrielles. Ce code pourrait s'inspirer des lignes directrices de la Commission européenne relatives aux activités des groupes de pression organisés dans le cadre de la Communauté européenne et du « *Lobbying Act* » de 1994 du Congrès américain.

Il paraît également indiqué de légiférer afin d'empêcher toute confusion d'intérêts entre les membres des forces armées et l'industrie de l'armement, par exemple en instaurant un délai de cinq ans durant lequel il serait interdit aux anciens militaires d'exercer des fonctions de cadre, de conseiller ou d'administrateur dans l'industrie de défense.

3. En ce qui concerne l'apport indispensable de technologies nouvelles et de pointe par le biais des accords relatifs au retour économique, il convient d'établir des critères stricts et précis (2).

3.1 Il serait souhaitable, à cet égard, de partir du principe que le niveau technologique des investissements ou commandes de compensation doit être au moins directement proportionnel au niveau technologique du matériel à acquérir (*principe d'équivalence*).

La politique en matière d'industrie de l'armement doit toujours avoir pour objectif d'utiliser de manière optimale les compensations industrielles pour le développement d'innovations technologiques de pointe et, de préférence, en vue de la création d'emplois nouveaux et durables (3).

3.2 Cela suppose non seulement une planification à long terme de la part du département de la Défense nationale, mais également une attitude proactive et prospective des pouvoirs publics *et* de l'industrie belge.

Il pourrait être demandé à l'industrie d'établir chaque année des inventaires actualisés du potentiel industriel belge susceptible d'être exploité dans le

(1) Cf. note 6.

(2) Les principes généraux énoncés ci-après sont détaillés et présentés de manière structurée à l'annexe A.

(3) A cet égard, on soulignera l'importance qu'il faut accorder à une politique de reconversion active, mise en oeuvre ou non dans un cadre eurorégional (cf. Konver I — Konver II).

NB : Emploi = consolidation d'emplois existants ou création d'emplois nouveaux.

gen kan worden ingeschakeld, beantwoordend aan de operationele behoeften van onze Krijgsmacht en in functie van de nationale prioriteiten door de Regering inzake defensie vooropgesteld.

Het ware misschien aangewezen dat de toekomstige Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » of een bijzondere werkgroep ervan op de een of andere manier bij deze werkzaamheden wordt betrokken (zie bijlage A).

3.3 Verder moet het de bedoeling zijn om er naar te streven de Belgische industrie in een zo vroeg mogelijk stadium van het ontwikkelings- en produktieproces van aan te schaffen materieel te laten participeren.

Indien mogelijk, dienen in de voorstellen tot economische beschikking inzake de *nijverheidsdeelname*, de nationale ontwikkeling, de coproductie of geïntegreerde productie (al dan niet « *single source* ») en de industriële samenwerking te worden gepriviligieerd en moet, voor zover mogelijk, qua *activiteit*, een zo vroeg mogelijke inschakeling van de Belgische industrie in het ontwikkelings- en productieproces te worden nagestreefd met de nadruk op R & D, *predesigning & designing en prototyping* (1), omdat deze vormen qua technologietransfert en innovatieve input het hoogst scoren.

Is zulks niet mogelijk en dient de bestelling *in het buitenland geplaatst* te worden, dan dient gezocht te worden naar een voor de Belgische industrie zo optimaal mogelijke combinatie van *compensatievormen*

(1) 1. *Nationale ontwikkeling*

De gedeelten van het materieel die door de Belgische nijverheid worden ontwikkeld en in België zullen worden vervaardigd, alsmede het aandeel van buitenlandse oorsprong, dienen omstandig en duidelijk te worden vermeld. De inschrijver moet, voor de in België gedane onderzoeks- en ontwikkelingskosten de totale kosten in dat programma geïnvesteerd, opgeven.

2. *Coproduktie met enige bron*

De produktie van onderdelen die worden toevertrouwd aan de Belgische nijverheid, waarvoor deze laatste ook de enige produktiebron zal blijven voor alle latere behoeften van landen-kopers van het materieel van deze opdracht en de varianten hiervan, waarvoor die onderdelen gemeenschappelijk zijn.

3. *Coproduktie*

Produktie in de Belgische nijverheid van gehelen of onderdelen van het aan te kopen materieel, zowel voor de Belgische behoeften als deze van andere landen-kopers.

cadre d'accords de compensation, répondant aux besoins opérationnels de nos Forces armées et en fonction des priorités nationales en matière de défense définies par le Gouvernement.

Il pourrait être souhaitable d'associer d'une manière ou d'une autre à l'exécution de cette tâche la future commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense » ou un groupe de travail spécial de cette commission (cf. annexe A).

3.3 Par ailleurs, l'industrie belge devrait également être associée le plus tôt possible au processus de développement et de production du matériel à acquérir.

Il convient si possible de privilégier, dans les propositions de disposition économique en matière de *participation industrielle*, le développement national, la coproduction ou la production intégrée (« à source unique » ou non) ainsi que la collaboration industrielle et d'essayer, dans la mesure du possible, d'obtenir, sur le plan de l'*activité*, l'intégration la plus rapide possible de l'industrie belge dans le processus de développement et de production en mettant l'accent sur la recherche & développement, l'étude préalable, la conception et l'élaboration du prototype (1) étant donné que ces formes de collaboration sont les plus intéressantes du point de vue du transfert de technologie et de l'apport innovateur.

Si cela s'avérait impossible et que la commande devait être passée à l'étranger, il faudrait chercher une formule qui combine, de manière la plus optimale possible pour l'industrie belge, différentes formes

(1) 1. *Développement national*

Les éléments du matériel qui seront développés par l'industrie belge et fabriqués en Belgique, ainsi que la partie d'origine étrangère, devront être mentionnés de façon détaillée et claire. Pour les frais de recherches et de développement exposés en Belgique, le soumissionnaire devra indiquer le coût total investi dans le programme.

2. *Coproduction à source unique*

La production d'éléments confiée à l'industrie belge, dont celle-ci demeurera l'unique source de production pour l'ensemble des besoins futurs des pays acheteurs du matériel faisant l'objet de ce marché ainsi que des variantes auxquelles ces pièces sont communes.

3. *Coproduction*

La production par l'industrie belge d'ensembles ou d'éléments du matériel à acquérir, tant pour les besoins belges que pour ceux d'autres pays acheteurs.

(direct, semi-direct en indirect) (1) met de nadruk op de bovenvermelde activiteitssectoren.

Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de indirecte nijverheidscompensaties voor de internationalisatie van onze kleinere en middelgrote defensie- en civiele ondernemingen van levensbelang zijn. Ook vanuit het standpunt van het toenemende belang dat aan *dual use*-produkten dient gehecht te worden, al dan niet in het kader van conversieprojecten, blijven deze indirecte compensaties voor bepaalde hoogtechnologische sectoren van vitaal belang.

Tenslotte dient in dit kader gewezen te worden op het grote economische belang van licentie-overeenkomsten.

4. De resultaten van de onderhandelingen inzake de voorstellen tot economische beschikking — voor zover dit nog wenselijk zal zijn en geen gebruik wordt gemaakt van het beter controleerbare systeem van de « *best and final offer* » (BAFO) — moeten in elk geval, onder toezicht van de betrokken overheden, in een juridisch valabele en internationaal afdwingbare verbintenis te worden gegoten die de Belgische bedrijven de beste juridische garanties biedt.

4.1 De voorstellen van de inschrijvers dienen, nog vóór de ondertekening van de eigenlijke « verbintenis », in een internationaal gangbare juridische formule (bijvoorbeeld « *Letter of Intent* »), te worden vastgelegd.

In de eigenlijke verbintenis moet een precieze *kalender* worden opgenomen voor de uitvoering van de bedongen compensatie-investeringen/aankopen. Het best lijkt een vaste, vijfjarige termijn met een degressieve schaal van 30 % in het eerste jaar, 25 % in het tweede, 20 % in het derde, 15 % in het vierde en 10 % in het laatste jaar.

4.2 Buitenlandse bedrijven die zich stipt aan de afspraken houden en niet om objectieve redenen buiten hun wil daartoe verhinderd zijn, kunnen beloond worden met een progressieve of prorata én voortijdige terugbetaling van de bankwaarborg.

(1) 1. *Rechtstreekse (Directe) compensaties*
Deelname van de Belgische nijverheid aan de produktie, de leveringen, de werken en de diensten die enkel betrekking hebben op het materieel bestemd voor de Belgische behoeften.
2. *Halfrechtstreekse (Semi-directe) compensaties*
Deelname van de Belgische nijverheid aan de produktie van technologisch geëvolueerde gehelen of onderdelen die betrekking hebben op hetzelfde of gelijkaardig materieel als dat van de opdracht, maar dat bestemd is voor de uitvoer.
3. *Onrechtstreekse (Indirecte) compensaties*
Deelname van de Belgische nijverheid aan de produktie, de leveringen, de werken en de diensten, verschillend van deze welke het voorwerp uitmaken van de opdracht, maar van een gelijkwaardig technologisch peil zijn, op voorwaarde dat ze op ondubbelzinnige wijze een nieuwe handelsstroom tot stand brengen die ontstaat ingevolge deze opdracht.

de compensations (directes, semi-directes et indirectes) (1) en mettant l'accent sur les secteurs d'activité précités.

Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, que les compensations industrielles indirectes sont primordiales pour l'internationalisation de nos PME civiles et de défense. Même compte tenu de l'importance croissante qu'il convient de donner aux produits mixtes, que ce soit ou non dans le cadre de projets de conversion, ces compensations indirectes demeurent vitales pour certains secteurs de haute technologie.

Enfin, l'importance économique des contrats de licence doit être soulignée.

4. Les résultats des négociations sur les propositions de disposition économique — pour autant que cela soit encore souhaitable et que l'on ne recoure pas au système du « *best and final offer* » (BAFO), plus facilement contrôlable — doivent en tout cas être traduits, sous le contrôle des autorités concernées, en un accord valable sur le plan juridique et contraignant sur le plan international, qui offre les meilleures garanties juridiques aux entreprises belges.

4.1 Les propositions des soumissionnaires doivent être coulées, avant la signature de l'accord proprement dit, en une formule juridique utilisée dans les relations internationales (par exemple une « *Letter of Intent* »).

L'accord proprement dit doit prévoir un *calendrier* précis pour la réalisation des investissements et/ou achats compensatoires qui ont été convenus. La solution la meilleure semble consister en une durée fixe de cinq ans assortie d'une dégressivité des investissements/achats compensatoires (30 % la première année, 25 % la deuxième, 20 % la troisième, 15 % la quatrième et 10 % au cours de la dernière année).

4.2 Les entreprises étrangères qui respectent scrupuleusement les accords ou qui en sont empêchées pour des raisons objectives indépendantes de leur volonté pourraient être récompensées par le remboursement progressif ou proportionnel et anticipé de la garantie bancaire.

(1) 1. *Compensations directes*
Participation de l'industrie belge à la production, aux livraisons, aux travaux et aux services portant uniquement sur le matériel destiné aux besoins belges.
2. *Compensations semi-directes*
Participation de l'industrie belge à la production d'ensembles ou d'éléments de technologie de pointe se rapportant à un matériel identique ou similaire à celui faisant l'objet du marché mais destiné à l'exportation.
3. *Compensations indirectes*
Participation de l'industrie belge à la production, aux livraisons, aux travaux et aux services, différents de ceux faisant l'objet du marché mais d'un niveau technologique équivalent, à condition qu'ils génèrent manifestement un nouveau flux commercial induit par ce marché.

Om het systeem goed te laten functioneren dient de bankwaarborg substantieel te zijn.

Stringente boeteclausules dienen de betrokken Belgische bedrijven te beschermen tegen malafide partners, alhoewel dit toch als laatste redmiddel dient beschouwd te worden.

5. De meeste door de Onderzoekscommissie geraadpleegde experten stellen dat compensatieregelingen bij Legeraankopen in de toekomst, conform de bestaande Europese (artikel 223 Verdrag EU) en vanaf 1 januari 1995 nieuwe Belgische Wetgeving, *enkel nog toepassing kunnen vinden bij de aankoop van specifiek militair materieel* (1).

De notie « specifiek militair materieel » zoals door de Onderzoekscommissie in haar aanbeveling gedefinieerd, dient in de uitvoeringsbesluiten van de nieuwe Wet op de Overheidsopdrachten te worden opgenomen. Bij elk individueel aankoopdossier dienen de Ministers van Economische Zaken en van Landsverdediging aan te tonen dat het dossier wel degelijk betrekking heeft op specifiek militair materieel.

Uit onze werkzaamheden is voorts gebleken dat het zogenaamde « Protocol Landsverdediging/Economische Zaken » van 1986 in strijd is met de Europese én met de Belgische wetgeving.

Het Protocol moet derhalve onverwijld ingetrokken worden en vervangen door een tekst die volledig in overeenstemming te brengen is met onderhavige aanbeveling met de Belgische en Europese Wet- en regelgeving en die wordt opgenomen in het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 3, § 3, van de wet op de overheidsopdrachten van 24 december 1993.

6. *Last but not least,* dient de controle op de totstandkoming van de economische clausules en de uitvoering ervan te worden verscherpt.

6.1 — op administratief niveau :

De Belgische Dienst voor het Bedrijfsleven en Landbouw (BDBL) is heden belast met de interne audit van de uitvoering van de nijverheidscompensaties in de bedrijven.

In het kader van de herstructurering van de diensten van het Openbaar Ambt, die op dit ogenblik zijn beslag krijgt, wordt de Afdeling « Nijverheidscompensaties » van de BDBL overgeheveld naar het Departement Economische Zaken.

Om echter te verhinderen dat er belangenvermenging en collusie zou ontstaan tussen de diensten die zich met de onderhandeling van de compensaties bezig houden enerzijds en zij die de uitvoering van de clausules in de bedrijven moeten controleren ander-

(1) Inzake de definitie van « specifiek militair materieel » treft U in bijlage B een gedetailleerde sub-aanbeveling aan van de Onderzoekscommissie.

Bijlage B maakt integraal deel uit van onderhavige aanbeveling aan de Regering.

Pour que le système puisse bien fonctionner, cette garantie devra être substantielle.

Des amendes sévères doivent protéger les entreprises belges concernées contre les partenaires de mauvaise foi, bien qu'elles doivent être considérées comme un dernier recours.

5. La plupart des experts consultés par la commission d'enquête estiment qu'à l'avenir, les accords de compensation liés à *des commandes militaires ne pourront plus porter que sur des achats de matériel spécifiquement militaire,* conformément à la réglementation européenne en vigueur (article 223 du Traité sur l'Union européenne) et à la nouvelle législation belge applicable à partir du 1er janvier 1995 (1).

La notion de « matériel spécifiquement militaire », telle que la Commission d'enquête la définit dans sa recommandation, doit être reprise dans les arrêtés d'exécution de la nouvelle loi relative aux marchés publics. Les ministres des Affaires économiques et de la Défense nationale devraient démontrer qu'il s'agit bien de matériel de ce type chaque fois qu'il est saisi d'un dossier d'achat.

Au terme de nos travaux, il s'est également avéré que le « Protocole Défense nationale/Affaires économiques » de 1986 était en contradiction avec les législations européenne et belge.

Il faut dès lors annuler sans tarder ce Protocole et le remplacer par un texte qui soit en tous points conforme à la présente recommandation et aux réglementations belge et européenne et qui doit être repris dans l'arrêté royal pris en exécution de l'article 3, § 3, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

6. *Enfin,* il y a lieu de renforcer le contrôle de la procédure d'élaboration et d'exécution des clauses de nature économique.

6.1 — au niveau administratif :

L'Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA) est actuellement chargé de la réalisation de l'audit interne concernant la mise en oeuvre des compensations industrielles dans les entreprises.

Dans le cadre de la restructuration des services de la Fonction publique, à laquelle il est procédé en ce moment, la Division « Compensations industrielles » de l'OBEA sera transférée au département des Affaires économiques.

Toutefois, afin d'éviter toute confusion d'intérêts et toute collusion entre les services chargés de la négociation des compensations et les services chargés de contrôler la mise en oeuvre des clauses au sein des entreprises, il paraît exclu que ces services soient

(1) En ce qui concerne la définition du « matériel spécifiquement militaire », vous trouverez à l'annexe B une recommandation plus détaillée de la Commission d'enquête.

Cette annexe fait partie intégrante de la présente recommandation.

zijds, lijkt het uitgesloten dat beide diensten onder éénzelfde hoofdelijke leiding komen te staan of binnen een identiek organiek kader worden opgenomen.

Onderhandeling en controle dienen daarom onverwijld volledig van elkaar losgekoppeld te worden en de minister van Economische Zaken wordt verzocht de afdeling « nijverheidscompensaties » van de BDBL onder te brengen bij de Directie-generaal van de Algemene Economische Inspectie, een afdeling waar deze dienst logischerwijze en organiek beter thuishoort.

De inspecteurs van betrokken dienst mogen zich in de toekomst bij hun controle niet beperken tot een louter cijfermatige beoordeling. Ook kwalitatieve appreciaties moeten tot de opdrachten van deze inspecteurs behoren.

Via de Directeur-generaal van de Algemene Economische Inspectie wordt enerzijds de Minister van Economische Zaken rechtstreeks van de bevindingen op de hoogte gebracht en wordt tevens een afschrift van de belangrijkste syntheses aan de op te richten *ad hoc* Commissie « Defensiematerieelverwerving » overgezonden.

6.2 — op parlementair niveau :

De syntheserapporten van de nieuwe inspectiedienst « nijverheidscompensaties » worden *ut supra* op geregelde tijdstippen aan de *ad hoc* Commissie « Defensiematerieelverwerving » overgezonden. Dit laatste orgaan beraadslaagt er over en bezorgt bepaalde conclusies en aanbevelingen aan de Minister.

Ten einde de Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » in haar werkzaamheden bij te staan, wordt het Rekenhof belast met een *a priori* evaluatie van de compensatiedossiers (dat wil zeggen vóór de definitieve ondertekening van het contract), terwijl deze instelling zich heden moet beperken tot een *a posteriori* doorlichting. (Eventueel dient daartoe de nodige wet- en regelgeving te worden gewijzigd).

De genoemde Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » wordt door de Minister op de hoogte gebracht én van de door de inspectie eventueel vastgestelde onregelmatigheden én van de maatregelen die de Minister voorstelt of het gevolg dat hij aan de gesignaleerde onregelmatigheden heeft gegeven.

De Commissie *ad hoc* « Defensiematerieelverwerving » organiseert in samenwerking met de Minister en zijn Administratie *post-hoc* evaluaties op het ogenblik dat een compensatiedossier ambtelijk is afgesloten.

placés sous la direction d'une seule et même personne.

Les missions de négociation et de contrôle doivent dès lors être au plus tôt entièrement dissociées et il est demandé au ministre des Affaires économiques de transférer la Division « Compensations industrielles » de l'OBEA à la Direction générale de l'Inspection générale économique, un service où, logiquement et organiquement, cette cellule serait davantage à la place qui lui convient.

Désormais, les inspecteurs du service concerné ne pourront plus, dans le cadre de leurs contrôles, se borner à formuler une appréciation basée uniquement sur les données chiffrées. Il leur appartiendra également de tenir compte des aspects qualitatifs des dossiers qu'ils seront appelés à connaître.

Le directeur général de l'Inspection générale économique informera directement le Ministre des Affaires économiques des résultats des enquêtes auxquelles il aura été procédé et transmettra également une copie des notes de synthèse les plus importantes à la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense ».

6.2 — au niveau parlementaire :

Les rapports de synthèse établis par le nouveau service d'inspection « Compensations industrielles » sont transmis, ainsi qu'il est précisé plus haut, à intervalles réguliers à la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense », qui en délibère et communique éventuellement certaines conclusions et recommandations au Ministre.

Afin d'assister la Commission *ad hoc* dans ces travaux, la Cour des comptes pourra être chargée de procéder à une évaluation *a priori* des dossiers de compensations introduits (c'est-à-dire avant la signature définitive du contrat), alors que, dans la situation actuelle, cette institution doit se limiter à un examen *a posteriori*. (Il conviendra à cet effet de modifier éventuellement les dispositions légales et réglementaires concernées).

Il serait également souhaitable que le Ministre informe la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense » des irrégularités éventuellement constatées par l'inspection et des mesures que le Ministre propose ou de la suite qu'il a réservée aux irrégularités signalées.

Il serait enfin indiqué que la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense » organise, en collaboration avec le Ministre et son administration, des évaluations *a posteriori*, au moment de la clôture administrative d'un dossier de compensations.

BIJLAGE A

Definitie van het begrip « aanvaardbare nijverheidscompensaties »

De « nijverheidscompensaties », zoals die door het koninklijk besluit in uitvoering van artikel 3, § 3, van de Wet van 24 december 1993 betreffende de Overheidsopdrachten zullen worden geregeld, dienen, voor zover zij verband houden met een overheidsopdracht voor Landsverdediging die de levering omvat van specifiek militair materieel, in de toekomst te voldoen aan zeer specifieke, vooraf vastgelegde criteria.

Een aantal administratieve en inhoudelijk/kwalitatieve criteria werden daartoe reeds in de « Aanbeveling aan de Regering inzake de toekomst van de Nijverheidscompensaties opgenomen ».

Toch bleek de noodzaak te bestaan om een *notie « aanvaardbare nijverheidscompensatie »* in het leven te roepen, een drempel waaronder voorstellen tot economische beschikking in de toekomst niet kunnen vallen.

Deze notie « aanvaardbaarheid » heeft twee deelaspecten : wettelijke en administratieve conformiteit enerzijds en inhoudelijk-kwalitatieve normering anderzijds.

Het spreekt voor zich dat deze beide constitutieve elementen van een voorstel tot economische beschikking grondig moeten worden onderzocht. Vandaar dat volgende procedure wordt voorgesteld :

1) *De wettelijke en administratieve aanvaardbaarheid*

Alle aanbiedingen betreffende nijverheidscompensaties moeten per dossier worden gecontroleerd op hun aanvaardbaarheid in de zin van hun conformiteit aan wet- en regelgeving, *in casu* de Wet van 24 december 1993 en het (door de Ministerraad nog goed te keuren) koninklijk besluit betreffende de overheidsopdrachten van leveringen en diensten op het gebied van Landsverdediging en bestemd voor specifiek militaire doeleinden.

De Onderzoekscommissie vraagt dat haar aanbevelingen inzake administratieve criteria in het vermelde koninklijk besluit worden opgenomen.

Het onderzoek naar de administratieve en wettelijke conformiteit geschiedt door de bevoegde diensten van het Ministerie van Economische Zaken (De « Dienst Nijverheid en Defensie » van de Administratie van de Nijverheid).

Genoemde Dienst stelt een verslag over het onderzoek op en brengt de minister van de resultaten ervan in kennis.

De minister brengt na het afsluiten van dit administratieve onderzoek (de op te richten) « Commissie *ad hoc* Defensiematerieelverwerving » van de Kamer

ANNEXE A

Définition de la notion de « compensations industrielles acceptables »

Les « compensations industrielles », qui seront réglées par l'arrêté royal d'exécution de l'article 3, § 3, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, devront désormais satisfaire à des critères préfixés très stricts, dans la mesure où elles seront liées à un marché public pour la Défense nationale comprenant la fourniture de matériel militaire spécifique.

Un certain nombre de critères administratifs et de qualité/contenu ont déjà été repris à cet effet dans la « recommandation au gouvernement quant à l'avenir des compensations industrielles ».

Il s'est néanmoins avéré nécessaire de créer *la notion de « compensation industrielle acceptable »*, un seuil au-dessous duquel les propositions de disposition économique ne pourront désormais descendre.

Cette notion d'« acceptabilité » comporte deux aspects : la conformité légale et administrative, d'une part, et la fixation de normes de qualité/contenu, d'autre part.

Il va de soi que ces deux éléments constitutifs d'une proposition de disposition économique doivent être controlés de manière approfondie. La procédure pourrait dès lors être la suivante :

1) *L'acceptabilité légale et administrative*

Il faut examiner, dossier par dossier, l'acceptabilité de toutes les offres de compensations industrielles quant à leur conformité à la législation, en l'occurrence la loi du 24 décembre 1993 et l'arrêté royal relatif aux marchés publics de fournitures et de services relevant de la Défense nationale et destinés à des fins militaires spécifiques (qui doit encore être adopté par le Conseil des ministres).

La Commission d'Enquête demande au Gouvernement que des recommandations relatives aux critères administratifs soient reprises dans l'arrêté royal en question.

L'enquête sur la conformité administrative et légale sera effectuée par les services compétents du Ministère des Affaires economiques (Service « Industrie et Défense » de l'Administration de l'Industrie).

Le service précité établit un rapport au sujet de ce contrôle et informe le ministre des résultats de celui-ci.

Le ministre informe de manière confidentielle la « Commission *ad hoc* Acquisition de matériel de défense » de la Chambre (à créer) des conclusions de ce

op vertrouwelijke wijze van de conclusies op de hoogte.

2) *De inhoudelijke en kwalitatieve aanvaardbaarheid*

Dit deelaspect is veel moeilijker exact te omschrijven en er kunnen slechts algemene stelregels naar voren worden geschoven.

Het lijkt ons het beste het inhoudelijk-kwalitatieve onderzoek toe te vertrouwen aan bijvoorbeeld een « *Hoge Raad voor de Nijverheidscompensaties* » die de Minister van Economische Zaken ter zake van advies dient.

De Onderzoekscommissie verzoekt de Minister in deze Hoge Raad minstens volgende experten op te nemen :

1) de nieuwe sectie « Nijverheidscompensaties » van de Algemene Economische Inspectie van het Ministerie van Economische Zaken;

2) een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister;

3) academische experten die met de betrokken sector vertrouwd zijn.

Een of meerdere Leden van de (op te richten) « Commissie *ad hoc* Defensiematerieelverwerving » kan/kunnen de vergaderingen en beraadslaging met raadgevende stem bijwonen. De Secretaris van de *ad hoc* Commissie woont op vraag van zijn Voorzitter de zittingen bij.

De Voorzitter, de Secretaris en de Leden van de « Hoge Raad » worden door de Minister, in overleg met de *ad hoc* Commissie, « Defensiematerieelverwerving », benoemd.

De « Hoge Raad » gaat na of de voorstellen tot economische beschikking die aan alle wettelijke en administratieve normen beantwoorden, ook aan de vooropgestelde kwalitatieve en inhoudelijke criteria voldoen. De vertegenwoordigers van de Dienst « Nijverheid en Defensie » lichten de voorstellen tot economische beschikking toe maar kunnen vanzelfsprekend van de Hoge Raad geen deel uitmaken. De « Hoge Raad » beraadslaagt hierover in geheime zitting en stelt hieromtrent een advies op ten behoeve van de Minister en van de Commissie *ad hoc*.

In dit advies staat het ontwerp van *short-list* van de aanbiedingen centraal. De *short-list* geeft een rangschikking van de verschillende aanbiedingen in functie van hun waarde zoals die na evaluatie van de inhoudelijke en kwalitatieve criteria blijkt.

De Commissie *ad hoc* overlegt samen met de Minister over dit advies. Het is de Minister van Economische Zaken die, rekening houdend met het advies van de « Hoge Raad » en de opmerkingen van de Commissie *ad hoc*, de definitieve beslissing inzake de aanvaardbaarheid neemt.

Indien de Minister van Economische Zaken van het advies van de « Hoge Raad » wenst af te wijken, dient hij zulks te motiveren.

contrôle administratif au moment où celui-ci est achevé.

2) *L'acceptabilité des compensations quant à leur contenu et à leur qualité*

Cet aspect de la question est beaucoup plus difficile à définir avec précision et seules des règles générales peuvent être énoncées en la matière.

Il conviendrait de confier l'examen du contenu et de la qualité à un « *Conseil supérieur des compensations industrielles* », qui formule des Avis à l'attention du ministre des Affaires économiques en la matière.

La Commission d'enquête demande au ministre que le conseil supérieur soit au moins composé :

1) de représentants de la nouvelle section « Compensations industrielles » de l'Inspection générale économique du ministère des Affaires économiques;

2) d'un représentant du Cabinet du ministre;

3) d'experts universitaires connaissant le secteur concerné.

Il serait loisible à un ou plusieurs membres de la « Commission *ad hoc* Acquisition de matériel de défense » d'assister aux réunions et aux délibérations avec voix consultative. A la demande de son président, le secrétaire de la commission *ad hoc* assiste aux séances.

Le président, le secrétaire et les membres du « Conseil supérieur » sont désignés par le ministre en accord avec la Commission *ad hoc* précitée.

Le « Conseil supérieur » examine si les propositions de disposition économique qui répondent à toutes les normes légales et administratives satisfont également aux critères retenus en matière de qualité et de contenu. Des représentants du service « Industrie et Défense » commentent les propositions de disposition économique mais ne peuvent, bien entendu, faire partie du Conseil supérieur. Le « Conseil supérieur » délibère à huis clos et rend un avis à ce sujet au ministre et à la commission *ad hoc*.

L'élément essentiel de cet avis est le projet de « *short-list* » des offres. La « *short-list* » contient un classement des différentes offres en fonction de la valeur qui leur a été attribuée après évaluation sur la base des critères de qualité et de contenu.

Cet avis fait l'objet d'une concertation entre la Commission *ad hoc* et le ministre. Il appartient au ministre des Affaires économiques de prendre la décision définitive, en tenant compte de l'avis du « Conseil supérieur » et des observations de la Commission *ad hoc*.

S'il désire s'écarter de l'avis du « Conseil supérieur », le ministre des Affaires économiques doit motiver sa décision.

Welke zijn nu de inhoudelijke en kwalitatieve criteria waaraan compensatievoorstellen moeten voldoen om het label « aanvaardbaar » te verkrijgen ?

De Onderzoekscommissie « Legeraankopen » heeft in zijn « Aanbeveling aan de Regering inzake de toekomst van de nijverheidscompensaties » één criterium sterk beklemtoond, namelijk het *Equivalentieprincipe*. Het is de overtuiging van de Leden van de vermelde Onderzoekscommissie van van dit basisbeginsel, waar eigenlijk alle andere criteria van af te leiden zijn, in de toekomst niet meer mag worden afgeweken.

Het Equivalentieprincipe betekent dat het technologisch niveau van de door de inschrijvende firma's voorgestelde compensaties rechtstreeks evenredig met en even waardevol moet zijn als het technologisch niveau van het aan te kopen militair materieel.

Het equivalentie-principe is vanwege de garanties inzake de transfert van technologie & know-how uiterst belangrijk voor het defensie-industrieel beleid enerzijds en het beklemtoont anderszijds nogmaals de principiële voorrang van de legerbestelling, omdat het een causale én materiële band legt tussen de militaire overheidsopdracht (principale) en de nijverheidscompensaties (accessorium).

Het is de hogervermelde « Hoge Raad » die de technologische equivalentie moet vaststellen.

Welke zijn nu de andere, hiervan afgeleide criteria waaraan een voorstel tot nijverheidscompensatie dient te voldoen om « aanvaardbaar » te zijn ?

* In functie van het bestelde legermaterieel dienen de investeringen prioritair te geschieden in spitstechnologische sectoren; wanneer daarbij nieuwe en duurzame werkgelegenheid wordt gecreëerd, moet dat beschouwd worden als een zeer belangrijk element bij de eindrangschikking.

Bij dit alles dient evenwel terdege rekening gehouden te worden met het technologisch niveau van de legeraankoop en dus met de specificiteit van de verschillende sectoren.

Alle investeringen in niet-technologie *sensu lato* moeten zoveel mogelijk worden geweerd.

* De investeringen moeten gericht zijn op effectieve industriële produktie in België.

Hoe meer de nadruk ligt op ontwikkeling van (liefst nieuwe en innoverende) industriële activiteiten in België, en hoe meer zij bijdragen tot de werkgelegenheid hoe « aanvaardbaarder » het compensatiepakket.

* Het « nieuwheidsaspect » dient nauwkeurig te worden nagegaan :

– in het geval van een eerste industrieel contact moet de nieuwe handelsstroom blijken uit de nodige (rechtsgeldige) documenten;

– in het geval van bestaande contacten, dient de nieuwe handelsstroom te blijken uit de geschatte verhoging van de bilaterale omzetcijfers in vergelijking met het gemiddelde jaarlijkse omzetcijfer van de laatste 5 jaar.

Quels sont les critères de qualité et de contenu auxquels doivent satisfaire les propositions de compensations pour pouvoir être considérées comme « acceptables » ?

Dans sa « Recommandation au gouvernement au sujet de l'avenir des compensations industrielles », la Commission d'enquête « Commandes militaires » a mis tout spécialement l'accent sur un critère : *le Principe d'équivalence*. Les membres de cette commission sont convaincus qu'il ne peut désormais plus être dérogé à ce principe de base dont découlent en fait tous les autres critères.

Le principe d'équivalence signifie que le niveau technologique des compensations proposées par les entreprises soumissionnaires doit être directement proportionnel et comparable à celui du matériel militaire à acquérir.

Outre qu'il revêt, en ce qui concerne le transfert de technologie et de savoir-faire, une extrême importance pour la politique industrielle de défense, le principe d'équivalence souligne une fois de plus le principe de la primauté de la commande militaire, étant donné qu'il établit un lien causal et matériel entre le marché public militaire (l'élément principal) et les compensations industrielles (l'élément accessoire).

Il appartiendra au « Conseil supérieur » précité de constater l'équivalence technologique.

A quels autres critères une proposition de compensation industrielle doit-elle répondre pour être « acceptable » ?

* En fonction des commandes militaires passées, les investissements doivent se réaliser par priorité dans des secteurs de technologie de pointe; la création éventuelle d'emplois durables doit être considérée comme un élément essentiel en vue du classement final.

Il convient, par ailleurs, de tenir compte du niveau technologique de la commande militaire et donc de la spécificité des différents secteurs.

Tous les investissements qui n'ont pas trait aux technologies au sens large doivent, dans la mesure du possible, être rejetés.

* Les investissements doivent porter sur une production industrielle effective en Belgique.

L'offre de compensation sera d'autant plus « acceptable » qu'elle a trait au développement d'activités industrielles (de préférence nouvelles et innovatrices) en Belgique et qu'elle contribue à l'emploi.

* L'aspect « nouveauté » doit être examiné avec soin :

– en cas de premier contact industriel, les documents nécessaires (valables) doivent faire état du nouveau flux commercial;

– dans les cas de contacts existants, le nouveau flux commercial devra ressortir de l'augmentation escomptée des chiffres d'affaires bilatéraux par rapport à la moyenne du chiffre d'affaires des 5 dernières années.

Bij de vergelijking van de verschillende offertes moet aan een totaal nieuwe handelsstroom groter belang gehecht worden dan aan een quasi-nieuwe.

* Sommige voorstellen tot economische beschikking zijn atypisch door hun uitzonderlijk grote waarde voor werkgelegenheid en technologische innovatie. Deze speciale gevallen dienen apart vermeld en zullen steeds als best offer worden geëvalueerd.

Bij de evaluatie dient er steeds rekening mee gehouden te worden dat het de bedoeling is de technologische kwaliteit en het werkgelegenheidspotentieel van de Belgische bedrijven, waar die ook gelegen zijn zo veel als mogelijk te vergroten en te versterken.

De hierbij voorgestelde procedcures van evaluatie en beoordeling zullen met vallen en opstaan moeten worden uitgetest en uitgewerkt. Toch mag nu reeds worden vooropgesteld dat het de bedoeling moet zijn van de *ad hoc* commissie en van de vermelde « Hoge Raad » om zo snel mogelijk van bovenbeschreven criteria objectieve parameters te maken die bijna mathematisch kunnen worden toegepast. Het zou wellicht nuttig zijn zo snel mogelijk werk te maken van een puntensysteem waardoor de rangschikking in de *short-list* niet alleen een subjectief-kwalitatieve maar ook een objectief-quantitatieve onderbouw zou krijgen, zonder aan dit laatste een absoluut karakter te willen toekennen.

Toch lijkt het ons dat een puntensysteem de objectiviteit van de rangschikking zou ten goede komen én de transparantie van de gehele operatie zou bevorderen. Op die wijze kunnen de bedrijven die in dossier x niet in aanmerking kwamen, leren uit de fouten van het verleden en wordt een grotere mate van rechtszekerheid gecreëerd.

Dans la comparaison des différentes offres, un nouveau flux commercial sera toujours préféré à un flux quasi nouveau.

* Certaines propositions de disposition économique sont atypiques par leur incidence exceptionnellement grande en termes d'emploi et d'innovation technologique. Ces cas spéciaux seront signalés de façon distincte et toujours considérés comme meilleure offre.

En ce qui concerne l'évaluation d'une proposition, la règle d'or doit être de toujours se rendre compte que l'objectif final est d'accroître et de renforcer autant que possible le savoir-faire technologique et le potentiel d'embauche des entreprises belges, quel que soit le lieu de leur implantation.

Les procédures d'évaluation et d'appréciation proposées devront être testées et élaborées, avec ce que cela implique comme tâtonnements. On peut toutefois d'ores et déjà avancer que la Commission *ad hoc* ainsi que le « Conseil supérieur » ou la « Commission d'avis » précités devront veiller à convertir dans les plus brefs délais les critères décrits ci-dessus en paramètres objectifs applicables de manière quasi mathématique. Il serait sans doute utile de mettre sur pied dès que possible un système de points permettant de donner au classement établi dans la short-list un fondement objectif et quantitatif, à côté de son fondement subjectif et qualitatif, sans attribuer pour autant à ce système un caractère absolu.

Il nous semble en tout cas qu'un système de points renforcera l'objectivité de la procédure de classement ainsi que la transparence de toute l'opération. De cette manière, les entreprises, qui ne seront pas retenues dans un dossier x, pourront tirer les leçons de leurs erreurs et la sécurité juridique sera améliorée.

BIJLAGE B

De notie « specifiek militair materieel »

Status quaestionis

In functie van de interpretatie van artikel 223 van het EU-Verdrag, is het essentieel gebleken te pogen de notie « specifiek militair materieel » te definiëren.

Normaliter zou er rond deze definitie geen polemiek mogen bestaan omdat in de bepalingen van artikel 223 en in de bijhorende zogenaamde « Lijst van 1958 » een, zij het vage, aanzet tot omschrijving gegeven wordt. De problemen rond de *modus interpretandi* van deze teksten zijn algemeen bekend en de huidige stand van Europese en Belgische wet- en regelgeving dwingt ons hierover ernstig na te denken, *a fortiori* omdat de economische gevolgen ervan enorm zijn.

De iure communitario kunnen de Lid-Staten van de Europese Unie voor aankopen van « specifiek militair materieel » de exceptie van artikel 223, § 2, inroepen. Voor dit soort materieel is de regelgeving en de jurisprudentie duidelijk : voor aankopen buiten de landsgrenzen mogen economische compensaties gevraagd worden.

Ook de nieuwe Belgische wetgeving inzake de Overheidsopdrachten (wet van 24 december 1993, wordt normaliter van kracht op 1 januari 1995) past dit principe toe.

In verband met het aankopen door Landsverdediging van zogenaamde « niet-specifiek militair materieel » dienen volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Eerst en vooral dient gesteld dat het in Nederland en Frankrijk een algemeen gangbare praktijk is *alle* aankopen die voor het Departement Landsverdediging zijn bestemd als specifiek militair materieel te beschouwen. Beide Lid-Staten verdedigen deze optie door industrieel-poli- tieke argumenten (nationale ontwikkeling, behoud of versterking van het defensie-industrieel weefsel ...). Op die wijze vallen al deze aankopen onder de toepassing van artikel 223. Deze praktijk werd door de Europese Commissie reeds herhaaldelijk aan de kaak gesteld maar juridisch heeft deze instantie geen been op op te staan voor zover de algemene concurrentievoorwaarden van de interne markt er geen negatieve invloed van ondergaan.

Secundo is het een communautair-rechtelijke stelregel dat bij aankopen van niet-specifiek militair materieel *geen* nijverheidscompensaties mogen worden gevraagd (zie 4.3.2.).

De definitie van « specifiek militair materieel » en dus, *a contrario* van « niet-specifiek militair materieel », heeft dus belangrijke, extra-militaire —

ANNEXE B

La notion de « matériel specifiquement militaire »

Etat de la question

En vue de l'interprétation de l'article 223 du traité sur l'Union européenne, il s'est avéré indispensable de tenter de définir la notion de « matériel spécifiquement militaire ».

Cette définition ne devrait normalement susciter aucune polémique, étant donné que l'article 223 et la « liste de 1958 » qui s'y rattache donnent une amorce de définition, fût-elle vague. Nul n'ignore les problèmes posés par l'interprétation de ces textes et l'état actuel des législations et règlements européens et belges nous obligent à réfléchir sérieusement à cette question, eu égard notamment à l'importance des enjeux économiques.

En vertu du droit communautaire, les Etats membres de l'Union européenne peuvent invoquer l'exception prévue par l'article 223, § 2, pour les achats de « matériel spécifiquement militaire ». En ce qui concerne ce type de matériel, la législation et la jurisprudence sont claires : des compensations économiques peuvent être demandées en cas d'achat en dehors des frontières nationales.

La nouvelle législation belge en matière de marchés publics (la loi du 24 décembre 1993, qui entre normalement en vigueur le 1er janvier 1995) respecte également ce principe.

En ce qui concerne l'acquisition par la Défense nationale de « matériel non spécifiquement militaire », il convient de formuler les observations suivantes.

Il convient d'abord de préciser qu'aux Pays-Bas et en France, il est d'usage de considérer *tous* les achats qui sont destinés au département de la Défense nationale comme des achats de matériel spécifiquement militaire. Les deux Etats membres défendent cette option en invoquant des arguments d'ordre industriel et politique (devéloppement national, maintien ou renforcement du tissu militaro-industriel ...). L'article 223 est dès lors applicable à tous ces achats. La Commission européenne a déjà dénoncé cette pratique à plusieurs reprises, mais cette instance n'est juridiquement pas fondée à agir pour autant que cette pratique n'ait pas d'incidence négative sur les conditions générales de concurrence au sein du marché intérieur.

En second lieu, il a été érigé en principe de droit communautaire qu'aucune compensation industrielle ne peut être demandée dans le cadre d'achats de matériel non spécifiquement militaire (voir 4.3.2.).

La définition de la notion de « matériel spécifiquement militaire » et dès lors, *a contrario*, celle de la notion de « matériel non spécifiquement militaire »

voornamelijk — economische en industriële gevolgen.

Nu is het wel zo dat de Europese Richtlijn Overheidsopdrachten « Leveringen » in zijn artikel 5 en de bijlage 2, zoals omgezet in Belgisch recht, een aantal gegevens bevat die toelaten tenminste de contouren te schetsen van een juridisch regime dat beide noties definieert.

Toch blijkt in de praktijk de vermelde bijlage, zelfs in combinatie met de « Lijst van 1958 » niet voor 100 % soelaas te bieden.

Binnen de Belgische Federale Administratie wordt blijkens ons onderzoek nog steeds de Lijst van 1958 als basis gebruikt. Er is nogal wat onduidelijkheid over wie het label « specifiek of niet-specifiek » militair aan een aankoop hecht.

Dit dient in de toekomst te worden uitgesloten omdat er naast de overduidelijke economische en industriële implicaties ook voor de militaire procedure zelve enorme gevolgen zijn. Wanneer gekozen wordt voor de notie « specifiek militair materieel » dan kiest men impliciet ook voor compensaties (ten minste wanneer de aankoop in het buitenland geschiedt en de gekozen gunningswijze zulks toestaat), hetgeen het aan te kopen « militair » produkt, zoals bekend, duurder maakt en de procedure rekt (voor zover er juist om redenen van compensaties al geen kwalitatief minder produkt wordt gekozen).

Kiest men integendeel voor het extensief gebruik van de notie « niet-specifiek » militair materieel, dan geeft men Landsverdediging meer armslag door de (potentiële) budgettaire winst en procedurebekorting. Overigens zijn de verdragsbepalingen (EU-verdrag) inzake de interne markt dan van toepassing, hetgeen juridisch-communautair een orthodoxere werkwijze vormt. Ook de transparantie en de bijkomende controlemogelijkheden worden daardoor versterkt.

Daar staat wel tegenover dat eventuele, kostbare technologietransfert naar België door niet-aanbieding van nijverheidscompensaties verloren kan gaan.

Met andere woorden, de notie is — vanuit welk standpunt men het ook bekijkt — een tweesnijdend zwaard.

AANBEVELING AAN DE REGERING

De Onderzoekscommissie verzoekt de regering dringend een *gemengde expertencommissie Defensie / Economische Zaken* in het leven te roepen die zo snel mogelijk belast dient te worden met het opstellen van een limitatieve lijst van wat beschouwd wordt als *specifiek militair materieel.*

ont donc d'importantes implications extramilitaires — essentiellement — économiques et industrielles.

Le fait est cependant qu'en son article 5 et son annexe 2, la directive européenne relative aux marchés publics « Fournitures », telle qu'elle a été transposée en droit belge, contient un certain nombre d'éléments qui permettent du moins d'esquisser les contours d'un régime juridique définissant les deux notions.

Dans la pratique, il s'avère toutefois que même lue conjointement avec la « Liste de 1958 », l'annexe susvisée ne résout pas tous les problèmes.

Notre enquête nous a permis de constater que la Liste de 1958 sert toujours de base au sein de l'administration fédérale belge. Il n'est pas clairement établi à qui il appartient de décerner le label « spécifiquement militaire ou non spécifiquement militaire » au matériel à acheter.

Une telle situation ne peut se perpétuer, non seulement en raison de ses implications économiques et industrielles évidentes, mais aussi en raison de ses conséquences incalculables pour la procédure militaire elle-même. Si l'on opte pour la notion de « matériel spécifiquement militaire », on opte aussi, de façon implicite, pour les compensations (du moins lorsque le matériel est acheté à l'étranger et que le mode de passation retenu les permet). Or, nul n'ignore que celles-ci influencent à la hausse le prix du produit « militaire » à acheter tout en allongeant la procédure (pour autant que l'on n'ait pas déjà choisi un produit de moindre qualité précisément pour des raisons de compensations).

En revanche, en optant pour l'emploi extensif de la notion de matériel « non spécifiquement » militaire, on élargit la marge de manoeuvre de la Défense nationale du fait du gain budgétaire (potentiel) et du raccourcissement de la procédure. Les dispositions du Traité sur l'UE relatives au marché intérieur sont du reste d'application dans ce cas, ce qui renforce l'orthodoxie de la procédure sur le plan du droit communautaire et accroît la transparence et les possibilités de contrôle complémentaires.

Il est vrai, en revanche, que certains transferts précieux de technologie pourraient être perdus pour la Belgique faute d'offre de compensations industrielles.

En d'autres termes, quel que soit l'angle sous lequel on la considère, cette notion est une arme à double tranchant.

RECOMMANDATION AU GOUVERNEMENT

La Commission d'enquête demande au gouvernement de bien vouloir créer une *commission d'experts mixte Défense / Affaires Economiques* qui devra établir le plus vite possible une liste limitative du matériel étant considéré comme *non-spécifiquement militaire.*

*In afwachting van een nieuwe, officiële lijst kan worden verwezen naar de bijlage van het koninklijk besluit « tot regeling van de in-, uit-, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie » van 8 maart 1993 (*Belgisch Staatsblad *van 6 april 1993, pp. 7330-7335).*

Telkens er over de interpretatie van de noties « specifiek » en/of « niet-specifiek » twijfels ontstaan, dient de genoemde Expertencommissie hierover te worden geraadpleegd.

Na beraadslaging stelt het Expertencommissie een Advies op ten behoeve van de Parlementaire *ad hoc* Commissie « Defensiematerieelverwerving » die dienaangaande een definitieve beslissing neemt, eventueel na het horen van de betrokken Ministers.

Indien de *ad hoc* Commissie het Advies van het Expertencommissie volgt, zal aan de Regering gevraagd worden de Lijst te wijzigen.

De Regering wordt ten slotte ook dringend verzocht een onderzoek in te stellen naar de problemen die opduiken bij de classificatie van *dual-use*-produkten, rekening houdende met de inhoud van de eind december 1994 goedgekeurde Raadsverordening inzake de controle op de export van bepaalde « dual-use »-producten en technologieën.

De samenhang met de noties « specifiek/niet-specifiek militair materieel » dient daarbij voor ogen te worden gehouden.

*En attendant l'établissement d'une nouvelle liste officielle, on pourrait se référer à l'arrêté royal « réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente » du 8 mars 1993 (*Moniteur belge *du 6 avril 1993, pp. 7330-7335).*

Chaque fois qu'un doute surgira à propos de la notion « spécifiquement/non-spécifiquement » militaire, la Commission mixte devra être consultée.

La Commission d'experts mixte remettra un avis à la Commission *ad hoc* « Acquisition de matériel de défense » qui prendra la décision définitive, éventuellement après avoir entendu les ministres concernés.

Si la commission *ad hoc* suit l'avis de la Commission d'experts, il sera demandé au Gouvernement de modifier la liste.

Enfin, il est demandé au gouvernement de réaliser d'urgence une étude sur les problèmes que peut poser la classification des produits à usage mixte, compte tenu des dispositions du Règlement du Conseil, approuvé fin décembre 1994, concernant le contrôle des exportations de certains produits et technologies mixtes.

Cette étude sera attentive à la cohérence avec les notions de « matériel spécifiquement/non-spécifiquement militaire ».

BIJLAGE C

Standpunt van Agalev-Ecolo betreffende de toekomst van de nijverheidscompensaties

Thans moet het vredesdividend worden geïnd en moet men rekening houden met een sterk evoluerende internationale context. De opvatting over veiligheid heeft niets meer van doen met de ontwikkeling van militaire uitrusting, maar moet in wezen gericht zijn op burgelijke veiligheidsaspecten, te weten het samenleven van volkeren die in uiteenlopende sociale omstandigheden verkeren en nieuwe behoeften tot uiting brengen.

Vanuit dit uitgangspunt moeten de investeringsinspanningen van de Staat worden toegespitst op de overheidsdiensten in het algemeen. Voorts moet ernaar worden gestreefd ons land in staat te stellen solidariteit te betonen met alle volkeren die, waar ook op onze planeet, onder ernstige crises te lijden hebben.

De militaire compensaties zullen niet langer als drijfveer voor het industrieel beleid fungeren.

De voorkeur moet gaan naar de omschakeling van de wapenindustrie en de militaire bestellingen moeten zo veel mogelijk worden beperkt. Een analyse van de nieuwe internationale toestand toont aan dat de veiligheidsbehoeften zich steeds meer naar het civiele vlak verplaatsen en dat de strijdkrachten zich moeten inpassen in opdrachten van internationale solidariteit. Tegen die achtergrond moet de beperking van de wapenbestellingen de regel zijn.

Artikel 223 van het EEG-Verdrag bepaalt dat elke Lid-Staat de maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid. De belangrijkste Lid-Staten van de Unie hebben deze bepaling vrijwel altijd ruim geïnterpreteerd, en aldus hun militaire mogelijkheden zowel inzake fabricage als inzake gebruik beschermd en hun producenten van militair materieel steun verleend.

De economische of industriële compensaties vallen buiten het bijzondere toepassingsgebied van dat artikel 223, dat in de eerste plaats betrekking heeft op veiligheidsproblemen en pas daarna op het industriële beleid.

Meestal dient de interpretatie van dat artikel om bepaalde praktijken van de nationale industriëlen toe te dekken en om aankopen binnen te halen die eigenlijk op een meer doorzichtige wijze moeten worden behandeld. Dat gaat zo ver dat de Raad een limitatieve lijst met het betrokken materieel heeft moeten opstellen.

België voert materieel van de lijst in en voert militaire produkten uit die kunnen worden bestempeld als ontdaan van hun specifieke kenmerken of waarvoor vrije concurrentie geldt. De materie voor het onderzoek en de werkzaamheden van de Commissie is duidelijk omschreven, te meer daar de aan-

ANNEXE C

Point de vue d'Ecolo-Agalev concernant l'avenir des compensations industrielles

Il faut maintenant recueillir les dividendes de la paix et tenir compte d'une évolution importante du contexte international. La conception de la sécurité n'a plus rien à voir avec le développement des équipements militaires; elle doit essentiellement se tourner vers les aspects civils, à savoir la cohabitation des populations qui connaissent des situations sociales diverses et expriment des besoins nouveaux.

A partir de ce constat, il est nécessaire d'orienter l'effort d'investissement de l'Etat vers les services publics en général. Par ailleurs, des efforts doivent être faits pour que notre pays puisse jouer un rôle en solidarité avec les populations du monde entier qui ont à souffrir de crises graves.

Les compensations militaires ne seront plus un élément moteur de la politique industrielle.

Le choix de la reconversion des industries d'armement doit être privilégié et les commandes militaires doivent être réduites autant que faire se peut. La réduction des commandes d'armes doit être la règle quand on évalue le nouveau contexte international, les besoins de sécurité qui deviennent plus civils et les activités de solidarité internationale dans lesquelles l'armée doit s'intégrer.

L'article 223 du Traité CEE dispose que tout Etat membre peut prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. Cette disposition a le plus souvent été interprétée de manière extensive par les plus grands Etats de l'Union, ceux-ci protégeant leurs dispositifs militaires, à la production comme à l'usage, et appuyant leurs entreprises fournissant des matériels.

Les compensations économiques ou industrielles sortent de l'objet particulier de cet article 223, qui vise des questions de sécurité avant des questions de politique industrielle.

Cet article est le plus souvent interprété dans le but de couvrir les agissements des industriels nationaux et de rendre captifs des marchés qui devraient connaître plus de transparence. C'est tellement vrai que le Conseil a dû établir une liste limitative des matériels concernés.

La Belgique est plutôt importatrice de matériels figurant sur cette liste et exportatrice de produits militaires que l'on qualifiera de banalisés, ou soumis à une concurrence plus ouverte. La réflexion et les travaux de la Commission sont d'autant plus circonscrits que les achats de la Défense nationale sont en

kopen van Landsverdediging nog afnemen, een verschijnsel dat de aan de gang zijnde internationale politieke ontwikkelingen alleen maar bevestigt.

De industriële compensaties zijn geen goed instrument voor het economisch beleid. Ze dragen ertoe bij dat wankele ondernemingen worden opgericht, die op lange termijn afhankelijk worden van een omgeving waarover ze geen controle hebben. De compensaties maken dat de ondernemingen hun omschakeling blijven uitstellen, omdat ze hun hoop op de compensaties vestigen en de vereiste omschakeling gewoon vergeten.

Door af te wijken van de normale regels inzake gunning van overheidsbestellingen opent het systeem van de compensaties de deur voor corruptie of creëert het althans een schemerzone, wat niet te rijmen valt met de regels van de democratie en de zorgvuldige aanwending van overheidsgeld.

Dat geldt zeker voor België, waar de aankopen voor Landsverdediging tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, terwijl het industriële beleid een bevoegdheid van de gewesten is. Met de compensaties wordt dus eigenlijk een koehandel opgezet, waarbij het de federale minister meer te doen is om de baten voor zijn gewest dan om de zorgvuldige aanwending van de overheidsmiddelen.

De ondernemingen uit de militaire industrie verschillen in België sterk naar gelang van het gewest. Aan Vlaamse kant is de militaire industrie vaak een aanvullende activiteit. De ondernemingen in Wallonië hebben minder mogelijkheden tot omschakeling of voor gemengde activiteiten.

Het lijdt geen twijfel dat artikel 223 van het EEG-Verdrag gewijzigd zal worden om later aan te sluiten bij het begrip Europese veiligheid. De ontwikkeling van de markten en de technologieën zal ook leiden tot een sterkere Europese integratie, die in de praktijk zal overeenstemmen met een concentratie van de bedrijven. Als land met een vrije economie kent België die ontwikkeling nu al : het kapitaal van de Belgische wapenindustrie komt in handen van buitenlandse aandeelhouders.

Het vraagstuk van de compensaties kan niet worden besproken als men niet beschikt over een duidelijke analyse van het meerjarenplan voor de legerinvesteringen. Het is helemaal niet bewezen dat de Belgische industrie, zoals ze er vandaag uitziet of zoals men graag zou willen dat ze eruitziet, in haar eentje of in samenwerking of coproduktie kan beantwoorden aan de vraag van het departement van Landsverdediging.

Derhalve kan de interne logica van de compensaties de beleidmakers alleen maar afleiden van de essentie, en dat is : welk materieel heeft men nodig en waarvoor moet het dienen ?

Het antwoord op die vraag is onduidelijk, te meer daar de opeenvolgende regeringen al vijftien jaar lang een defensiebeleid zonder begrotingsbeperkingen voeren. Veel investeringen werden niet geprogrammeerd uit het oogpunt van politiek omschreven

régression, phénomène qui ne fait que confirmer les évolutions politiques internationales en cours.

Les compensations industrielles ne sont pas un bon outil de politique économique. Elles contribuent à la mise sur pied d'entreprises fragiles qui sont dépendantes à long terme d'un environnement qu'elles ne maîtrisent pas. Elles retardent les échéances de reconversion d'entreprises qui se tournent trop vers les espoirs de compensations et en oublient les exigences de reconversion.

En s'écartant de la règle normale de passation des marchés, le système des compensations crée des possibilités de corruption ou, du moins, crée un champ d'opacité qui n'est pas acceptable au regard des critères de la démocratie et de la bonne allocation des ressources des pouvoirs publics.

La chose est d'autant plus avérée qu'en Belgique, les achats de la Défense nationale sont du ressort du pouvoir national, tandis que la politique industrielle est du ressort des régions. Les compensations ne peuvent donc se concevoir que dans un système de marchandage, les ministres nationaux étant plus soucieux de retombées régionales que d'une bonne affectation des ressources nationales.

Les entreprises qui composent le tissu industriel militaire sont assez différentes selon les régions de la Belgique. Du côté flamand, le militaire constitue souvent une activité de complément. En Wallonie, on se trouve face à des entreprises qui disposent de moins de possibilités de reconversion ou de mixage de leurs activités.

Il ne fait pas de doute que l'article 223 du Traité sur l'Union se verra transformé dans le sens d'une meilleure appréhension de la sécurité européenne. Les évolutions des marchés et des technologies conduiront aussi à une plus forte intégration européenne, qui correspondra en fait à la concentration des entreprises. La Belgique, pays ouvert, connaît déjà cette évolution et voit le capital de ses industriels de l'armement accaparé par des actionnaires étrangers.

Il n'est pas possible d'envisager la question des compensations sans disposer d'une analyse claire du programme pluriannuel des investissements de l'armée. Il n'est absolument pas établi que l'industrie belge, telle qu'elle est ou telle qu'on voudrait qu'elle soit, puisse répondre par elle-même ou en coopération/coproduction aux demandes faites par le département de la Défense.

Dans ces conditions, la logique des compensations ne peut que détourner les décideurs de la question centrale : quels sont les besoins en matériel et à quoi serviront-ils ?

La réponse à cette question est d'autant moins claire que les gouvernements qui se sont succédé depuis quinze ans mènent une politique de défense sans la contrainte budgétaire. Bon nombre d'investissements ne sont pas programmés en fonction de

behoeften, maar op basis van middelen waarbij geen rekening werd gehouden met het budgettaire aspect.

De beperking van de bestellingen en bijgevolg van het militair materieel is een goede zaak. Het geld dat vrijkomt, wordt evenwel niet gebruikt voor activiteiten en openbare voorzieningen waaraan in deze crisistijd zo'n grote nood is.

Onveiligheid wordt veel meer in de hand gewerkt door de veronachtzaming van de openbare voorzieningen dan door een beperking van de militaire uitrusting.

In die context verdient het aanbeveling de bedragen die op de begroting werden uitgetrokken met het oog op militaire compensaties aan sociaal nuttige infrastructuur te besteden, in plaats van ze aan te wenden om firma's te steunen die alleen overleven dank zij de legerbestellingen. Er werd nooit berekend wat de beste oplossing was : meer legerbestellingen plaatsen of het geld gebruiken om de staatsschuld of openbare voorzieningen te financieren.

De regering heeft zich via de minister van Landsverdediging reeds uitgesproken voor de keuze van de beste koop : de beste kwaliteit voor de beste prijs. Met die uitspraak wordt blijkbaar komaf gemaakt met de keuze voor compensaties en wordt geopteerd voor de meest doeltreffende manier om te voorzien in de behoeften van het leger. Uit de analyse van het meerjarenplan blijkt evenwel dat er een samenhang bestaat tussen dit plan en een beleid van industriële compensaties, en zelfs dat het plan er door wordt bepaald.

Dat legerbestellingen in vergelijking met de andere domeinen van de overheidsactiviteit een specifieke behandeling genieten met het oog op een industrieel beleid is onverantwoord.

Gelet op de hier toegelichte ontwikkelingen en behoeften wordt het organiseren van economische en industriële compensaties bijgevolg weinig relevant.

Wordt het systeem evenwel nog een tijd lang in stand gehouden, dan zal het in de volgende zin dienen te worden hervormd :

1. Zowel op het gebied van de defensiesamenwerking als wat de uitrusting betreft, moet de voorkeur gaan naar Europese synergieën.

2. Van de keuzemogelijkheden en van de geboden voordelen dient met inachtneming van de volgende criteria een algemene balans te worden opgemaakt : prijs/kwaliteit-verhouding, werkgelegenheid, omschakeling, ontwikkeling in ecologisch verantwoorde omstandigheden, onderzoek. Idem voor de onderhouds- en exploitatiekosten, die in een aparte post worden opgenomen.

3. De economische compensaties moeten bij voorrang op industriële omschakeling en op maatschappelijk en ecologisch nuttige activiteiten gericht zijn.

4. Bij de toekenning van compensaties dienen nieuwe regels te worden gehanteerd :

— de militaire bestellingen en de bestellingen in het raam van compensaties worden opgenomen in duidelijk gescheiden overeenkomsten;

besoins définis politiquement, mais en fonction de moyens évalués sans l'aspect strictement budgétaire.

Cependant, la réduction des commandes, et donc des matériels militaires, est une bonne chose. Mais elle ne correspond pas du tout à un transfert vers des activités et des équipements publics plus que nécessaires dans la situation de crise que nous connaissons.

Le fait de délaisser les équipements publics conduit plus à l'insécurité que le fait de réduire les équipements militaires.

Dans ce contexte, mieux vaudrait utiliser le volant budgétaire des compensations militaires à une politique de développement en faveur d'infrastructures spécialement utiles, plutôt qu'à une politique d'aide aux firmes qui survivent grâce à leurs fournitures militaires. Le calcul d'opportunité n'a jamais été fait entre le surcoût des commandes militaires et l'affectation de celui-ci au refinancement de l'Etat, ni même des investissements publics.

Le gouvernement s'est déjà prononcé par la voix du ministre de la Défense sur l'option de la meilleure offre : meilleure qualité au meilleur coût. En disant cela, on écarte apparemment le choix des compensations pour répondre aux besoins de l'armée de la manière la plus efficace possible. Toutefois, l'analyse du plan pluriannuel fait apparaître que celui-ci est lié, voire déterminé par une politique de compensations industrielles.

Rien ne peut justifier que, pour organiser une politique industrielle, on réserve aux commandes militaires un traitement particulier par rapport aux autres domaines de l'activité politique.

L'organisation de compensations économiques et industrielles devient donc peu pertinente au regard des évolutions et nécessités décrites ici.

Toutefois, si le système persiste pour un temps encore, il est nécessaire de le réformer dans le sens suivant :

1. Tant pour la coopération en matière de défense qu'en programmes d'équipement, une préférence sera accordée aux synergies européennes.

2. L'analyse des offres comprendra une comparaison générale des options et des avantages, selon les critères suivants : qualité/prix, emplois, reconversion, écodéveloppement, recherche. De même pour le contrôle des frais d'entretien et d'exploitation, repris sous un poste séparé.

3. Les compensations économiques doivent aller prioritairement à la reconversion et à des activités socialement et écologiquement utiles.

4. De nouvelles règles doivent accompagner la mise en œuvre des compensations :

— la commande militaire et les commandes relatives aux compensations feront l'objet de contrats clairement séparés;

— er zal op worden toegezien dat de besluitvorming voldoende doorzichtig is. Bij de gunning van de overheidsbestelling brengt de commissie *ad hoc* een specifiek advies uit over de economische compensaties. Dit advies wordt gevoegd bij het advies over het aankoopdossier en op dezelfde wijze behandeld;

— het Rekenhof brengt advies uit over de dossiers, na de gunning maar voor de definitieve ondertekening van het contract, op basis of in de geest van de gemotiveerde motie van 8 juli 1991 van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarin de wens wordt uitgesproken dat het Hof een beheerscontrole ten behoeve van het Parlement zou uitoefenen;

— het Parlement zal vooraf bij de besluitvorming worden betrokken en dus worden ingelicht over de evaluatie volgens criteria die het zelf bepaalt en waarvan de bevolking derhalve duidelijk via een ruime openbaarmaking op de hoogte zal zijn;

— voor iedere bestelling moet een studie de tegen elkaar afgewogen voordelen van een compensatiebeleid (dat de prijzen doet stijgen), enerzijds, en van een alternatief gebruik van het prijsverschil, anderzijds, duidelijk in het licht stellen;

— aan het Parlement moet achteraf een verslag worden bezorgd waarin een duidelijke vergelijking tussen de aangekondigde oogmerken en de behaalde resultaten (bijvoorbeeld de gevolgen inzake R & D, de economische en industriële returns) gemaakt wordt.

— la transparence de la décision sera assurée. Au stade de l'attribution du marché, la commission *ad hoc* remet un avis spécifique sur le volet des compensations économiques. Cet avis est joint à l'avis sur le dossier d'achat et est traité de la même manière;

— la Cour des comptes donnera son avis sur les dossiers après attribution, mais avant la signature définitive du contrat, et ce, sur la base ou dans l'esprit de la motion motivée du 8 juillet 1991 de la Chambre des représentants souhaitant que la Cour puisse exercer un contrôle de gestion pour le Parlement;

— le Parlement sera concerné avant la prise de décision et donc informé de l'évaluation selon les critères qu'il aura lui-même définis et qui seront de ce fait clairement connus de la population par une large publicité;

— une étude de chaque marché devrait identifier clairement les avantages comparés entre une politique de compensation (qui fait hausser les prix) et un usage alternatif de la différence de prix;

— *a posteriori*, le Parlement doit recevoir un rapport où figurera une comparaison claire entre les objectifs annoncés et les résultats réellement obtenus (par exemple, les impacts obtenus en Recherche et Développement, les retours économiques et industriels).

5.4. **Voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving**

5.4.1. *Inleidende bemerking*

Onderhavige aanbevelingen bevinden zich tevens in de teksten van de delen 2 en 3 van dit verslag maar werden onder de hoofding 5.4 nog eens « gecoördineerd » met het oog op een gemakkelijker lezing ervan.

(Opmerking : de vaststellingen en conclusies treft U onder deze hoofding NIET aan.)

5.4.2. *Ten aanzien van de fase « operationele behoeftenstelling » :*

Vanwege het enorme belang van de operationele behoeftenstelling zal de Onderzoekscommissie in haar aanbevelingen inzake de versterking van de parlementaire participatie aan het besluitvormingsproces betreffende defensiematerieelverwerving, duidelijk vooropstellen dat het Parlement bij de evaluatie van dit scharniermoment in de procedure géén vrede kon nemen met een gewoon advies. Wanneer de DMat via SGA verwerkt is in een AVA en aan de Minister wordt overgezonden en vooraleer die door de Minister/Ministerraad wordt goedgekeurd, vraagt de Onderzoekscommissie dat het Parlement over een lichte vorm van medebeslissingsmacht zou kunnen beschikken, uitgedrukt in een « bindend advies ». Bij deze evaluatie dient het Parlement uitvoerig met de Minister te overleggen en desgevallend de nodige experten of betrokkenen te horen. De bedoeling is uiteraard om operationeel niet te verantwoorden behoeften, niet-noodzakelijke of fictieve behoeften, enz. op voorhand te identificeren en uit het aankoopbeleid van het Departement te lichten.

Vervolgens dringt de Onderzoekscommissie er bij de Minister van Landsverdediging en de Krijgsmacht op aan de procedures in de fase operationele behoeftenstelling te uniformiseren. Dit is belangrijk wil men de doorzichtigheid van de besluitvorming en dus ook de externe controlemogelijkheden bevorderen.

Hierbij aansluitend verzoekt de Onderzoekscommissie de Krijgsmacht en de Minister zeer dringend een gestroomlijnd en degelijk archiefbeleid te willen uitwerken voor de betrokken diensten.

5.4.3. *Ten aanzien van de werking van SGA :*

— De Onderzoekscommissie verzoekt de heer Minister van Landsverdediging en de betrokken dienst zo snel mogelijk voorstellen te willen formuleren om de SGA-procedure te versnellen en de proceduretijd aldus te verkorten.

— Het is met grote verbijstering dat de Onderzoekscommissie — via officieuze kanalen overigens — heeft vernomen dat de School voor de Militaire Administrateurs (in het jargon de BAM's

5.4. **Propositions de modification de la législation et de la réglementation**

5.4.1. *Remarque préalable*

Les présentes recommandations figurent également dans les textes des parties 2 et 3 du présent rapport, mais ont été « coordonnées » encore une fois sous cette rubrique 5.4 en vue d'en faciliter la lecture.

(Remarque : les constatations et conclusions NE sont PAS reprises sous le présent rubrique.)

5.4.2. *En ce qui concerne la phase de détermination des besoins opérationnels :*

Eu égard à l'importance cruciale de la détermination des besoins opérationnels, la commission d'enquête précisera clairement, dans ses recommandations relatives au renforcement de la participation du Parlement au processus décisionnel d'acquisition de matériel militaire, que le Parlement ne peut pas se contenter d'un simple avis à ce moment clé de la procédure. La commission d'enquête demande que lorsqu'une DMat convertie en DAP par le SGA est transmise au ministre, le Parlement dispose d'un certain pouvoir de codécision, exprimé par la voie d'un « avis impératif », avant que la demande de matériel soit approuvée par le ministre/Conseil des ministres. Dans le cadre de cette évaluation, le Parlement doit se concerter longuement avec le ministre et entendre, le cas échéant, certains experts ou intéressés, en vue d'identifier préalablement les besoins non justifiés d'un point de vue opérationnel, non indispensables ou fictifs, etc., afin de les exclure de la politique d'achats du département.

Par ailleurs, la commission d'enquête demande instamment au ministre de la Défense nationale et aux forces armées d'harmoniser les procédures dans la phase de détermination des besoins opérationnels. Cette harmonisation est importante si l'on veut promouvoir la transparence de la prise de décision et, partant, les possibilités de contrôle externe.

Complémentairement, la commission d'enquête invite les forces armées et le ministre à élaborer dans les meilleurs délais une gestion cohérente et efficace des archives pour les services concernés.

5.4.3. *En ce qui concerne le fonctionnement du SGA :*

— La commission d'enquête demande au ministre de la Défense nationale et au service concerné de formuler au plus tôt des propositions en vue d'accélérer le déroulement de la procédure au sein du SGA et d'en réduire ainsi la durée.

— C'est avec stupéfaction que la commission d'enquête a appris — de manière officieuse — que l'école des administrateurs militaires (appelés « BAM » dans le jargon militaire), qui a produit tant de ges-

genoemd), die zovele uitstekende militaire managers en financieel-budgettaire specialisten heeft afgeleverd, in de nabije toekomst zal worden opgedoekt.

De Onderzoekscommissie kent de motivatie van dit besluit niet maar vraagt de Minister van Landsverdediging op zijn besluit te willen terugkeren en de BAM-school eventueel verder te laten werken maar de opleiding waar mogelijk nog te verbeteren en te optimaliseren. Als dit niet mogelijk mocht blijken dan dient in elk geval een geldig alternatief voor deze opleiding gevonden te worden in de bestaande indelingen voor hoger onderwijs. SGA is overigens niet het enige potentiële slachtoffer van de eventuele afschaffing van deze school maar zou er toch meest door getroffen worden.

Als men de werking van SGA wil verbeteren en stroomlijnen, dan dienen haar diensten bemand te worden met uitstekende en gemotiveerde specialisten/managers.

— De Onderzoekscommissie vindt dat het de hoogste tijd wordt om ernstig na te denken over de preventie van corruptie, daarbij steeds in gedachten houdend dat de corruptiegevoelige ambtenaar niet wordt afgeschrikt door de strafsanctie. Naast repressie biedt het preventief beperken van corruptogene factoren een mogelijke uitweg. Voor de beide betrokken diensten denken wij voornamelijk aan bepaalde integriteitsbeschermende maatregelen :

1. formulering van en training in duidelijke arbeidsethische regels;

2. de reorganisatie van de diensten om horizontale *en* verticale interne controle te bevorderen en door relatief snelle functierotatie.

De Onderzoekscommissie roept de Minister op dergelijke integriteitsbeschermende maatregelen zo snel mogelijk uit te vaardigen in overleg met het Parlement.

5.4.4. *Ten aanzien van de Inspectie van Financiën :*

— De Onderzoekscommissie hecht grote waarde aan een onafhankelijk en objectief *a priori*-advies inzake Overheidsopdrachten voor Landsverdediging. Wellicht dient te worden nagegaan of de onafhankelijkheid en autonomie van de Inspecteurs van Financiën in het algemeen niet via een wijziging van het vigerende wettelijke statuut kan worden doorgevoerd. De bestaande ambivalentie is immers van aard het vertrouwen in de instelling te ondergraven.

— De Onderzoekscommissie wenst op te merken dat als alle partijen de Inspecteur van Financiën beschouwen als één der spilfiguren in het besluitvormingsproces inzake defensiematerieelverwerving in de breedste zin des woords, men eigenlijk niet kan aanvaarden dat de structuur en de inhoud van de (als zeer belangrijk beschouwde) adviezen door de tionnaires militaires et de spécialistes en matière financière et budgétaire de grande valeur, serait bientôt fermée.

La commission d'enquête connaît la raison de cette décision, mais demande au ministre de la Défense nationale de rapporter celle-ci et maintenir éventuellement l'école BAM en activité tout en améliorant et en optimalisant la formation dans toute la mesure du possible. Si cela s'avérait impossible, il faudrait en tout cas trouver une formation de remplacement adéquate dans les établissements d'enseignement supérieur existants. Le SGA n'est d'ailleurs pas la seule victime potentielle de la suppression éventuelle de cette école, mais serait le plus touché par cette suppression.

Si l'on veut améliorer et assouplir le fonctionnement du SGA, il convient de doter ses services de spécialistes/gestionnaires compétents et motivés.

— La commission d'enquête estime qu'il est extrêmement urgent de se pencher sérieusement sur le problème de la prévention de la corruption, sans jamais oublier que la sanction ne dissuade pas les agents corruptibles. Outre la répression, l'atténuation préventive des facteurs corruptogènes constitue une solution possible. Pour ce qui est des deux services concernés, nous songeons essentiellement à certaines mesures visant à préserver l'intégrité de leurs membres :

1. établissement de règles précises de déontologie et formation spécifique en vue d'en assurer le respect;

2. réorganisation des services afin de promouvoir les contrôles internes horizontaux *et* verticaux, et rotation relativement rapide des fonctions.

La commission d'enquête invite le ministre à élaborer dans les meilleurs délais de telles mesures de sauvegarde de l'intégrité, en concertation avec le Parlement.

5.4.4. *En ce qui concerne l'Inspection des Finances :*

— Il importe au plus haut point, pour la commission d'enquête, que les marchés publics pour la Défense nationale fassent l'objet d'un avis *a priori* indépendant et objectif. Sans doute conviendrait-il d'examiner si l'on ne pourrait pas assurer l'indépendance et l'autonomie des inspecteurs des finances en général en modifiant le statut légal existant. L'ambivalence actuelle est en effet de nature à saper la confiance dans l'institution.

— La commission d'enquête fait observer que si toutes les parties considèrent l'inspecteur des finances comme un des personnages clés dans le processus décisionnel en matière d'acquisition de matériel de défense au sens le plus large du terme, on ne peut en fait accepter qu'ils déterminent presque librement la structure et la teneur des avis (tenus pour très im-

Inspecteurs zelve bijna vrij kunnen worden bepaald, ook al bestaan er bepaalde gewoonterechtelijke en traditionele regels.

Met het oog op de toekomst, dringt de Onderzoekscommissie er op aan dat er tenminste een ministerieel rondschrijven zou worden opgesteld waarin de basiselementen die een standaardadvies zou moeten bevatten, worden opgesomd en/of beschreven. Deze stroomlijning van de procedure komt de latere interpretatie zeker ten goede en verhoogt indirect de objectiviteit van het advies. De stroomlijningsomzendbrief dient vanzelfsprekend een onderscheid te maken tussen de constituerende elementen van een advies bij aanvraag voorafgaandelijk akkoord, bij bestek en bij gunning.

Om in de toekomst interpretatieproblemen van het advies te vermijden, lijkt het ook aangewezen dat bij de eindevalutie en het eigenlijke advies stringent de hand wordt gehouden aan bepaalde noties. De uitdrukkingen « ongunstig » en « gunstig » advies zijn multi-interpretabel, geven aanleiding tot semantisch geïnspireerde polemieken en verminderen de kwalitatieve waarde van het advies. Wellicht ware het nuttig in vermelde circulaire de mogelijkheden van omschrijving van eindadvies op te sommen én restrictief te definiëren.

— De Onderzoekscommissie dringt er op aan de bevoegdheid tot opportuniteitscontrole wet- en/of regelgevend te omschrijven. Er moet duidelijk worden aangegeven welke de doelstellingen van een dergelijke controle kunnen zijn en binnen welke beperkingen zij kan worden doorgevoerd.

— De Onderzoekscommissie betreurt deze praktijk van het misbruik van de urgentie-notie. Er moet binnen het Departement Landsverdediging (en eventueel ook in andere ministeries) een duidelijke algemene regel (maar procedurieel gedifferentieerd al naargelang de « Aanvraag voorafgaandelijk Akkoord », bestek of gunning betreft) met exact omschreven temporele limieten voor het uitbrengen van een advies worden uitgewerkt.

Het spreekt vanzelf dat voor het uitbrengen van een advies inzake gunning aan de Inspecteur van Financiën voldoende tijd en middelen moeten worden gegeven om een zinvol advies te kunnen opstellen. Daarbij lijkt een periode van 10 werkdagen een werkbare oplossing.

— De Onderzoekscommissie betreurt dat de notie « *lifecycle-costing* » nog niet administratief geïnstitutionaliseerd is en wijst er op dat verscheidene buitenlandse Ministeries van Defensie deze techniek, die een relevanter én objectiever quantitatief beeld geeft van de kostprijs van het materieel dat moet worden aangeschaft, al lang in hun acquisitie-procedures hebben geïntegreerd.

Het ware derhalve interessant zo snel mogelijk alle juridische en budgettaire hinderpalen uit de weg te ruimen die het invoeren van deze moderne management-notie in het Belgisch administratief recht belemmeren.

portants), bien qu'il existe certaines règles coutumières et traditionnelles.

En ce qui concerne l'avenir, la commission d'enquête insiste pour que l'on élabore au moins une circulaire ministérielle énumérant et/ou décrivant les éléments de base qu'un avis-type devrait contenir. Cette clarification de la procédure facilitera sans nul doute son interprétation ultérieure, tout en augmentant indirectement l'objectivité de l'avis. Il va sans dire que la circulaire de clarification devra faire la distinction entre les éléments constitutifs d'un avis en cas de demande d'accord préalable, de cahier des charges et d'adjudication.

Afin de prévenir désormais tout problème d'interprétation de l'avis, il semble opportun de s'en tenir strictement à certaines notions lors de l'évaluation finale de même que dans l'avis proprement dit. Les expressions « favorable » et « défavorable » sont sujettes à de multiples interprétations, suscitent des polémiques d'ordre sémantique et portent atteinte à la valeur qualitative de l'avis. Sans doute serait-il utile que ladite circulaire énumère les possibilités de définition d'un avis final et les définisse de façon restrictive.

— La commission d'enquête insiste pour que la compétence de contrôle d'opportunité soit inscrite dans une loi ou un règlement. Il faut en définir clairement les objectifs ainsi que les limites.

— La commission d'enquête déplore l'abus de la notion d'urgence. Il faut établir une règle précise (mais suivant une procédure différente selon qu'il s'agisse d'une Demande d'accord préalable, d'un cahier des charges ou d'une soumission) au sein du département de la Défense nationale (et éventuellement aussi dans d'autres départements) fixant des délais précis dans lesquels les avis doivent être émis.

Il est clair que pour émettre un avis utile au sujet d'une soumission, l'inspecteur des Finances doit disposer du temps et des moyens suffisants. Il semble qu'un délai de 10 jours ouvrables soit un terme raisonnable.

— La commission déplore que la notion de « *lifecycle-costing* » n'ait pas encore été institutionnalisée sur le plan administratif en Belgique et souligne que les ministères de la Défense de plusieurs autres pays ont intégré depuis bien longtemps dans leurs procédures d'acquisition cette technique qui fournit une estimation quantitative plus judicieuse et plus objective du coût du matériel à acheter.

Il serait dès lors intéressant d'éliminer au plus tôt tous les obstacles juridiques et budgétaires qui empêchent l'introduction de ce concept moderne de gestion en droit administratif belge.

Men dient er echter wel over te waken dat men de *updating-* en modernizeringsprocédés die normaal niet bij een « *lifecycle-cost* »-benadering worden betrokken, gezien de omvang van dergelijke programma's binnen het huidige Plan Middellange Termijn, op de ene of de andere wijze toch bij een nieuwe aanpak betrekt, al was het maar om scheeftrekking van de quantitatieve beeldvorming van het totale programma-pakket van het PMT te vermijden.

— De Onderzoekscommissie vraagt dringend aan de minister van Begroting algemene principes van de Archiefwet zo veel als mogelijk te willen volgen en de Adviezen van de Inspectie van Financiën minstens twintig jaar te willen bijhouden alvorens de stukken over te geven aan het Algemeen Rijksarchief.

Een gestructureerd archiefbeleid is een *conditio sine qua non* voor efficiënte controle, ook en niet in het minst door het Parlement.

De Onderzoekscommissie verzoekt de Ministers van Begroting en Economische Zaken inzake het onderzoek van de nijverheidscompensaties door de Inspecteur van Financiën :

— duidelijke en vooraf vastgelegde criteria vast te leggen die de Inspecteurs van Financiën in hun advies dienen aan te wenden voor de beoordeling van de voorstellen van economische beschikking;

— het recht op opportuniteitsonderzoek voor de Inspecteurs terzake te waarborgen;

— een deontologische code uit te werken waardoor de Inspecteur van Financiën die de Ministers adviseert inzake het militaire luik niet dezelfde persoon kan en mag zijn die het economische luik beoordeelt.

Volgens het inzicht van de Onderzoekscommissie vormen deze voorstellen vrij waterdichte garanties voor een goede werking van de Inspectie van Financiën, die door de Onderzoekscommissie overigens beschouwd wordt als een uiterst belangrijk instrument.

5.4.5. *Ten aanzien van het Rekenhof :*

Het Rekenhof is een auxiliair orgaan van het Parlement. Sedert de gemotiveerde motie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 8 juli 1991 bestaat de aanzet om het Rekenhof, voor rekening van het Parlement, in te schakelen in een proces van « beheerscontrole ».

— De Onderzoekscommissie betreurt dat nog steeds geen wet-en/of regelgevend gevolg aan de motie werd gegeven, zodat het Rekenhof, bij ontstentenis van een expliciete norm, slechts op experimentele basis en slechts voor bepaalde, gepreselecteerde materies deze beheerscontrole kon verrichten. Het Departement Landsverdediging bleef zelfs bij de geciteerde proefsgewijze aanpak volledig buiten beschouwing.

Een beheerscontrole van overheidsopdrachten voor Landsverdediging zou voor het Parlement een uitstekend hulpmiddel zijn bij de evaluatie van het

Il conviendra toutefois de veiller à intégrer d'une façon ou d'une autre dans cette nouvelle approche les procédés d'actualisation et de modernisation qui ne figurent normalement pas dans le calcul du « *life-cycle-cost* », compte tenu de l'ampleur de tels programmes dans le cadre de l'actuel Plan à moyen terme. Cette intégration est nécessaire, ne serait-ce que pour éviter une déformation de la présentation quantitative de l'ensemble du programme du PMT.

— La commission d'enquête demande sans délai au ministre du Budget de bien vouloir suivre les principes généraux de la législation relative aux archives et de garder au moins vingt ans les avis de l'Inspection des finances avant de les transmettre aux archives générales du Royaume.

Un contrôle efficace — *a fortiori* s'il est effectué par le Parlement — exige une politique structurée en matière d'archives.

La commission d'enquête demande aux ministres du Budget et des Affaires économiques, en ce qui concerne l'examen des compensations industrielles par l'inspecteur des Finances :

— de fixer des critères préalables et clairs auxquels les inspecteurs des finances devront se référer dans leur avis pour porter un jugement sur les propositions de dispositions économiques;

— de garantir aux inspecteurs le droit de faire une étude d'opportunité;

— d'élaborer un code de déontologie prévoyant que l'inspecteur des finances qui donne aux ministres un avis sur le volet militaire ne peut être la même personne que celle qui porte un jugement sur le volet économique.

La commission d'enquête estime que ces propositions garantiront assez sûrement le bon fonctionnement de l'Inspection des finances, élément vital pour la commission.

5.4.5. *En ce qui concerne la Cour des comptes :*

La Cour des comptes est un organe auxiliaire du Parlement. Depuis que la Chambre a adopté le 8 juillet 1991 une motion motivée, on constate qu'il y a une volonté d'intégrer la Cour des comptes dans un processus de contrôle de gestion effectué pour le compte du Parlement.

— La Commission d'Enquête déplore qu'aucune suite législative ou réglementaire n'ait encore été donnée à cette motion, de sorte qu'en l'absence d'une norme explicite, la Cour ne peut effectuer ce contrôle de gestion que sur une base expérimentale et que pour certaines matières présélectionnées. Le département de la Défense nationale n'a d'ailleurs pas été pris en considération dans le cadre de l'approche précitée.

Un contrôle de gestion des marchés publics afférents à la Défense nationale pourrait aider le Parlement à évaluer la politique menée en matière d'ac-

gevoerde materieelbeleid. In het buitenland bestaan dergelijke systemen al veel langer. De door iedereen onderschreven objectiviteit van de instelling kan in deze een politiek-neutrale aanpak garanderen.

De Onderzoekscommissie dringt er dan ook op aan dat deze belangrijke opwaardering van het Rekenhof — in overleg met alle betrokken partijen — zo snel mogelijk wordt doorgevoerd.

— De Onderzoekscommissie meent dat het Parlement dringend samen met het Rekenhof dient na te gaan welke de wet- en regelgevende maatregelen zijn die zich opdringen om relevante vormen van *a priori* controle door het Rekenhof ten behoeve van het Parlement uit te werken.

— Het feit dat het Rekenhof zelfs geen *a posteriori* controle kan uitvoeren inzake de economische clausules is voor de Onderzoekscommissie totaal onaanvaardbaar.

Er wordt aangevoerd dat de interne controle van Economische Zaken, zoals die door de Sector Industrieel Bedrijfsleven van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (BDBL) wordt uitgevoerd, meer dan voldoende garanties biedt voor een correcte (legaliteit, regulariteit, juistheid ...) uitvoering van de nijverheidscompensaties. Nu, als men kijkt naar de exacte bevoegdheden van de BDBL/SIB, dan blijkt dat de controle zich beperkt tot een louter boekhoudkundige audit in de bij de uitvoering van een economische beschikking betrokken bedrijven. Het verslag van de inspecteurs wordt gestuurd naar de dienst « Nijverheid en Defensie », die dienst van Economische Zaken die, vaak op officieuze en informele wijze, de onderhandelingen inzake de clausules heeft gevoerd én belast is met de uitvoering ervan.

Dit lijken allesbehalve garanties voor een objectieve interne controle, die zich overigens beperkt tot een puur comptabel inventariseren, zonder enige interesse voor *efficiency*-evaluatie, beheerscontrole, ...

Gezien het particuliere statuut van Rekenhof als hulporgaan van de Wetgevende Macht, vraagt de Onderzoekscommissie dat binnen het Parlement zeer dringend de nodige initiatieven worden genomen om ook het gehele beleidsdomein van de nijverheidscompensaties, dat tot op heden op onverantwoorde wijze compleet aan de controle van het Rekenhof (én, *a fortiori*, van het Parlement) ontsnapt, binnen de bevoegdheidssfeer van het Rekenhof te brengen.

— De Onderzoekscommissie vindt dat dit in het licht van de belangrijke controletaak van het Rekenhof een bewaringstermijn van 6 jaar voor de dossierstukken van het Rekenhof te weinig is en verzoekt het Hof een formule te bedenken die beter aansluit bij de Archiefwet.

quisition de matériel de défense. De tels systèmes existent de longue date à l'étranger. L'objectivité de l'institution, qui est reconnue par tous, est de nature à garantir une approche politiquement neutre en la matière.

La Commission d'Enquête insiste dès lors pour que l'on procède dans les meilleurs délais à cette importante revalorisation de la Cour des comptes et ce, en accord avec toutes les parties concernées.

— La Commission d'enquête estime que le Parlement, en collaboration avec la Cour des comptes, doit examiner d'urgence quelles sont les mesures qu'il s'impose de prendre sur le plan législatif ou réglementaire afin de mettre sur pied des formes de contrôle *a priori* exercées par la Cour des comptes au profit du Parlement.

— La commission d'enquête ne peut accepter que la Cour des comptes ne puisse pas même exercer un contrôle *a posteriori* des clauses économiques.

On avance que le contrôle interne des Affaires économiques, tel qu'il est effectué par le « Secteur Economie Industrielle » de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA), offre toutes les garanties quant à une exécution correcte (légalité, régularité, exactitude, ...) des compensations industrielles. Or, en examinant les compétences exactes de l'OBEA/SEI, on s'aperçoit que le contrôle se limite à un simple audit comptable auprès des entreprises associées à l'exécution de la disposition économique. Les inspecteurs transmettent leur rapport au service « industrie et défense », c'est-à-dire précisément le service des Affaires économiques chargé à la fois de la négociation — souvent de façon officieuse — des clauses et de leur application.

Ces méthodes sont loin de pouvoir garantir un contrôle interne objectif, d'autant qu'elles se limitent à un inventaire purement comptable sans s'intéresser à l'évaluation de l'efficacité, au contrôle de gestion, ...

Eu égard au statut particulier de la Cour des comptes en tant qu'organe d'aide du pouvoir législatif, la commission d'enquête demande au Parlement de prendre d'urgence les mesures nécessaires afin que l'ensemble de la politique relative aux compensations industrielles, qui jusqu'à présent échappe de façon totalement injustifiée au contrôle de la Cour des comptes (et *a fortiori* du Parlement) relève des compétences de la Cour des comptes.

— La commission d'enquête juge qu'un délai de conservation des pièces de dossier de 6 ans est insuffisant compte tenu de l'importance de la mission de contrôle de la Cour des comptes et elle demande à la Cour d'imaginer une formule qui soit plus proche des principes de la loi relative aux archives.

5.4.6. *Ten aanzien van de Dienst « Nijverheid en Defensie » van het Ministerie van Economische Zaken :*

— De Onderzoekscommissie verzoekt de Regering en de betrokken Ministers dringend het protocolakkoord van 1986 tussen SGA en de Dienst « Nijverheid en Defensie » nietig te verklaren en volledig in te trekken. Het dient in de ogen van de Onderzoekscommissie onverwijld vervangen te worden door het (nog goed te keuren) koninklijk besluit in uitvoering van artikel 3, derde lid, van de nieuwe Wet op de Overheidsopdrachten van 24 december 1993.

In dit koninklijk besluit mogen geen bepalingen uit het afgeschafte Protocolakkoord zonder meer worden overgenomen en dient rekening gehouden te worden met de nieuwe beschikkingen die de Onderzoekscommissie betreffende de algemene procedure inzake Overheidsopdrachten ten bate van Landsverdediging zal aanbevelen.

Meer bepaald :

— dient de grens van 50 miljoen BEF zoals artikel 1, tweede lid, stipuleert te worden opgetrokken tot minstens 100 miljoen frank;

— moet het *ex officio* recht van de Minister van Economische Zaken om aan elke Overheidsopdracht van zijn keuze ten bate van Landsverdediging een clausule te kunnen hechten, wegens zijn manifeste mogelijkheden tot misbruik en tot systematische kostenverhoging voor Defensie, worden afgeschaft;

— vervallen alle materiële bepalingen van de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 en dient *a fortiori* elk contact tussen SGA enerzijds en de Dienst « Nijverheid en Defensie » te worden verboden. Artikel 7 dat de communicatie tussen beide instanties regelt, biedt immers veel te veel potentiële mogelijkheden tot administratieve manipulaties van de offertes en tot een via informele en officieuze circuits agerende bureaucratische sturing van de gunningsprocedures. In de toekomst mag er geen enkele interactie of interferentie tussen het militaire en het economische gedeelte van de overheidsopdracht ten bate van Defensie meer bestaan.

5.4.7. *Ten aanzien van het fenomeen van de professionele lobbyisten :*

— De Onderzoekscommissie verzoekt de Regering, in overleg met het Parlement, een wet- en regelgeving alsmede deontologische code uit te werken inzake de *lobbying*-activiteiten van individuele personen en lobbykantoren- of agentschappen.

Een transparanter optreden kan allicht worden bereikt door verplichte registratie van alle lobbyisten in een publiek en controleerbaar register en door een uitdrukkelijk verbod van enige gift.

*
* *

5.4.6. *En ce qui concerne le service « Industrie et Défense » du ministère des Affaires économiques :*

— La commission d'enquête demande au gouvernement et aux ministres concernés d'annuler et de rapporter d'urgence le protocole d'accord de 1986 entre le SGA et le service « Industrie et Défense ». La commission estime que ledit protocole doit être remplacé sans délai par l'arrêté royal (à prendre) d'exécution de l'article 3, troisième alinéa, de la nouvelle loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

Cet arrêté royal ne pourra reprendre telles quelles des dispositions du protocole d'accord annulé et devra tenir compte des nouvelles dispositions qui figureront dans les recommandations de la commission d'enquête en matière de marchés publics pour le compte de la Défense nationale.

La commission estime en particulier :

— que la limite fixée à 50 millions de francs à l'article 1er, deuxième alinéa, doit être portée à 100 millions de francs minimum;

— que le droit du ministre des Affaires économiques d'annexer d'office une clause économique à tout marché public de son choix au profit de la Défense nationale, doit être supprimé en raison des possibilités d'abus manifestes qu'il implique et du surcoût systématique qui s'ensuit pour la Défense nationale;

— qu'il faut abroger toutes les dispositions matérielles des articles 4, 5, 6, 7 et 8 et, *a fortiori*, interdire tout contact entre le SGA et le service « Industrie et Défense ». L'article 7 qui règle les modalités de communication entre ces deux instances offre en effet beaucoup trop de possibilités de manipulations administratives au niveau des offres et d'orientation bureaucratique des modes de passation par le biais de circuits informels et officieux. Il ne peut plus y avoir à l'avenir aucune interaction ou interférence entre le volet militaire et le volet économique d'un marché public au profit de la Défense nationale.

5.4.7. *En ce qui concerne le phénomène des lobbyistes professionnels :*

— La commission d'enquête invite le gouvernement à élaborer, en concertation avec le Parlement, des dispositions légales et réglementaires ainsi qu'un code de déontologie concernant l'exercice du *lobbying* par des individus, bureaux et agences.

L'obligation d'inscription de tous les lobbyistes dans un registre public et contrôlable et l'interdiction expresse de toute libéralité contribueraient déjà à clarifier la situation.

*
* *

Dit verslag werd eenparig aangenomen.

De rapporteur, *De voorzitter,*

J. DE BREMAEKER F. CAUWENBERGHS

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le rapporteur, *Le président,*

J. DE BREMAEKER F. CAUWENBERGHS

DEEL VI

LIJST VAN DE AFKORTINGEN

AOA : Algemene Offerte-Aanvraag
ATK : Anti-Tank
AVA : Aanvraag Voorafgaandelijk Akkoord
BDBL : Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw
BDIG : Belgian Defence Industries Group
BOA : Beperkte Offerte-Aanvraag
CBBV : Centralisatiebureau voor Bestellingen inzake Verdediging
CBO : Congressional Budget Office (USA)
CICMA : Interdepartementeel Coördinatiecomité inzake Bewapening
CNAD : Conference of National Armaments Directors
COC : Commissie voor de Oriëntatie en de Coördinatie van de Overheidsopdrachten
CRS : Congressional Research Service (USA)
CTP : Cooperative Technology Projects
DARPA : Defence Advanced Research Projects Agency (USA)
DGA : Délégation Générale de l'Armement (Frankrijk)
DMat : Materieelaanvraag (naar : Demande de Matériel)
DMP : Defensie Materieelkeuze Proces (Nederland)
DOD : Department of Defence (USA)
EBA : Europees Bewapeningsagentschap
ECM : Electronic Countermeasures
EDIG : European Defence Industries Group
EEG : Europese Economische Gemeenschap
EFA : European Fighter Aircraft
EG : Europese Gemeenschappen
EHJ : Europees Hof van Justitie
ESA : European Space Agency
EU : Europese Unie
FLA : Future Large Aircraft
FLAG : Flemish Aerospace Group
FOB : Follow-on Buy (van de F-16)
GAO : General Accounting Office (USA)
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
GEIE : Groupement Européen d'Intérêt Economique
GRIP : Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix
GSPP : Chef van de Sectie « Planning en Programmering » van Staf van de Landmacht
IEPG : Independent European Programming Group
IGC : Intergouvernementele Conferentie (van de EU)
IHEDN : Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (Frankrijk)
JCS : Joint Chiefs of Staff (USA)
JPK : Jagdpanzerkanone
KUL : Katholieke Universiteit Leuven

PARTIE VI

LISTE DES ABREVIATIONS

AEA : Agence européenne de l'armement
AOG : appel d'offre général
AOR : appel d'offre restreint
AM : arrêté ministériel
AP : Adjudication publique
ASE : Agence spatiale européenne
ATK : (Anti-Tank) Antichar
BCCD : Bureau central des commandes de défense
BDIG : Belgian Defence Industries Group
CBO : Congressional Budget Office (USA)
CEE : Communauté économique européenne
CI : Conférence intergouvernementale (de l'UE)
CICMA : Comité interdépartemental de coordination en matière d'armement
CMCES : Comité ministériel de coordination économique et sociale
CME : Contre-mesures électroniques
CNAD : Conference of National Armaments Directors
COC : Comité d'orientation et de coordination de marchés publics
CRS : Congressional Research Service (USA)
CSPP : Chef de la section « Planning et programmation » de l'Etat-major de la Force aérienne
CTP : Cooperative Technology Projects
DAP : Demande d'avis préalable
DARPA : Defence Advanced Research Projects Agency (USA)
DGA : Délégation Générale de l'Armement (Frankrijk)
DOD : Department of Defense (USA)
ECM : Electronic Countermeasures
EDIG : European Defence Industries Group
EFA : European Fighter Aircraft
FA : Force aérienne
FLA : Future Large Aircraft
FLAG : Flemish Aerospace Group
FN : Force navale
FOB : Follow-on Buy (van de F-16)
FT : Force terrestre
GAO : General Accounting Office (USA)
GAEO : Groupe Armements de l'Europe occidentale
GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GEIE : Groupement Européen d'Intérêt Economique
GRIP : Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix
IDS : Initiative de défense stratégique
IEPG : Independent European Programming Group
IF : Inspection des finances
IHEDN : Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (France)
JCS : Joint Chiefs of Staff (USA)

LCVV : Licht Commando- en Verbindingsvoertuig
LM : Landmacht
LOA : Letter of Offer and Acceptance
LuM : Luchtmacht
LVPI : de Sector « Landbouw- of Voedingsprodukten en -industrieën (van de BDBL)
MB : Ministerieel Besluit
MBT : Main Battle Tank
MCESC : Ministerieel Comité voor de Economische en Sociale Coördinatie
MILAN : Missile d'Infanterie Léger Antichar
MLU : Midlife-update
MLV : Ministerie van Landsverdediging
MoD : Ministry of Defence (UK)
MOU : Memorandum of Understanding
NAD : National Armaments Director
NAO : National Audit Office (UK)
NAVO : Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NIAG : Nato Industry Advisory Group
NIID : (Stichting) Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie
NST : Nato Staff Target
OA : Openbare Aanbesteding
OMB : Office of Management and Budget (USA)
ONST : Outline Nato Staff Target
OO : Onderhandse Opdracht
OSD : Office of the Secretary of Defence (USA)
OTA : Office of Technology Assessment (USA)
PAPS : Periodic Armaments Planning System
PMT : Plan voor wederuitrusting op Middellange Termijn
R & D : Onderzoek en Ontwikkeling (« Research and Development »)
RDM : Rotterdamse Droogdokmaatschappij (Nederland)
RSV : Rijn-Schelde-Verolme (Nederland)
RUG : Rijksuniversiteit Gent
SAMA : Sectie Aankopen Automaterieel van SGA
SDCB : Interne Begrotingscontroledienst van SGA (Service de Contrôle Budgétaire)
SDI : Strategic Defence Initiative
SGA : Algemene Aankoopdienst (Service général des Achats)
SGR : Militaire Inlichtingendienst (Service général des Renseignements)
SIB : Sector Industrieel Bedrijfsleven (van de BDBL)
SKE : Dienst van SGA die zich met de Prijzencontrole inlaat
SOW : Supply Office Washington
ULB : Université Libre de Bruxelles
VEV : Vlaams Economisch Verbond
VHF : Very High Frequency
WEAG : West European Armaments Group
WEU : Westeuropese Unie
ZM : Zeemacht

JPK : Jagdpanzerkanone
KUL : Katholieke Universiteit Leuven
LOA : Letter of Offer and Acceptance
MBT : Main Battle Tank
MILAN : Missile d'Infanterie Léger Antichar
MLU : Midlife-update
MoD : Ministry of Defence (UK)
MOU : Memorandum of Understanding
NAD : National Armaments Director
NAO : National Audit Office (UK)
NIAG : Nato Industry Advisory Group
NIID : (Stichting) Nederlandse Industriële Inschakeling defensie
NST : Nato Staff Target
OBEA : Office Belge de l'économie et de l'agriculture
OMB : Office of Management and Budget (USA)
ONST : Outline Nato Staff Target
OSD : Office of the Secretary of Defence (USA)
OTA : Office of Technology Assessment (USA)
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAPS : Periodic Armaments Planning System
PIAA : Secteur «Produits et industries agricoles et alimentaires (de l'OBEA)
PRMT : Plan de réequipement à moyen terme
R & D : Recherche et développement (« Research and Development »)
RDM : Rotterdamse Droogdokmaatschappij (Nederland)
RSV : Rijn-Schelde-Verolme (Nederland)
SAMA : Section achats de matériel automobile du SGA
SDCB : Service interne de contrôle budgétaire du SGA
SEI : Secteur « Economie industrielle » (de l'OBEA)
SEP : Section expertise des prix et contrôle de SGA
SGA : Service général des achats
SGR : Service général des renseignements de l'armée
SOW : Supply Office Washington
UE : Union européenne
UEG : Université de l'Etat à Gand
UEO : Union de l'Europe occidentale
ULB : Université Libre de Bruxelles
VEV : Vlaams Economisch Verbond
VHF : Very High Frequency
VLCL : Véhicule léger de commandement et de liaison
WEAG : West European Armaments Group

Drukk.-Impr. SCHAUBROECK, Nazareth – (09) 389 02 11 - (02) 219 00 41