

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2014

16 september 2014

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

over de Belgische militaire operaties

(ingediend door de heer Georges Dallemagne)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2014

16 septembre 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

concernant les opérations militaires belges

(déposée par M. Georges Dallemagne)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)

PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 53 2844/001.

In 1997 keurde de Senaat de aanbevelingen goed van de Rwanda-commissie¹, die werd opgericht ingevolge de moord op de tien Belgische blauwhelmen in Kigali in april 1994. Die aanbevelingen zijn ingebed in het kader van het sturen van troepen naar het buitenland, en inzonderheid van de deelname aan de VN-vredesoperaties. Aanbeveling nr. 5 geeft aan dat het ingevolge de risico's op verwarring met betrekking tot ons koloniaal verleden wenselijk zou zijn dat België "geen contingent meer levert voor VN-operaties in landen waarmee vroeger een koloniale relatie bestond". De aanbevelingen gaan tevens in op andere onderwerpen, zoals de opvang en de begeleiding van de verwanten van de slachtoffers, de technische voorbereiding, de informatievergaring, de noodzaak van een grondige analyse die aan het uitsenden voorafgaat, de kennis van de volledige samenstelling van de VN-troepenmacht, de specifieke opleiding om de missie te vervullen, de vereiste van een duidelijk mandaat, eenvoudige en duidelijke rules of engagement enzovoort.

Tegenwoordig is de deelname aan VN-vredesmissies slechts één van de wijzen waarop het Belgische leger kan worden ingezet. Het Belgische leger neemt tevens deel aan missies onder de vlag van de NAVO (in Afghanistan en in Libië) en van de Europese Unie (Atalanta, langs de Somalische kust), in coalities van bereidwilligen, dan wel *ad hoc* (zoals in Mali, operatie-Serval). Tevens werkt zij via Militaire Partnerschapsprogramma's (PMP's) op militair vlak samen met verscheidene landen, waaronder een aantal Centraal-Afrikaanse landen.

In 2004, tien jaar na de genocide in Rwanda en de moord op de Belgische blauwhelmen, heeft de Senaat

¹ Senaat, Verslag van de Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda, Stuk Senaat 1-611/7, 6 december 1997, blz. 724. De integrale tekst van dit verslag kan worden geraadpleegd op het volgende adres: <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=16778338>. In dat verband luidt aanbeveling nr. 5 als volgt: "Er mag bij deelname aan VN-operaties geen verwarring ontstaan, noch bij de deelnemende landen, noch bij het land waar de operatie plaatsvindt, tussen enerzijds de VN-missie en anderzijds de banden uit het heden en het verleden die bestaan tussen de betrokken landen. Daarom verdient het aanbeveling dat België geen contingent meer levert voor VN-operaties in landen waarmee vroeger een koloniale relatie bestond. Dit mag België evenwel niet weerhouden om, indien nodig, op eigen initiatief evacuatieopdrachten in deze landen uit te voeren." (*loc.cit.*, blz. 723-724).

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 53 2844/001.

En 1997, le Sénat adoptait les recommandations de la "Commission Rwanda"¹, mise en place suite à l'assassinat des dix casques bleus belges à Kigali en avril 1994. Ces recommandations s'inscrivent dans le cadre de l'envoi de troupes à l'étranger et plus spécifiquement la participation aux opérations de paix de l'ONU. La recommandation n° 5 mentionne que face aux risques de confusion avec notre passé colonial, "il serait souhaitable que la Belgique ne fournisse plus de contingent aux opérations de l'ONU menées dans des pays avec lesquels elle a entretenu jadis des relations coloniales". Les recommandations abordent aussi d'autres sujets, tels que l'accueil et l'accompagnement de la famille des victimes, la préparation technique, la collecte d'informations, la nécessité d'une analyse approfondie préalable à l'engagement, la connaissance de la composition complète de la force de l'ONU, la formation spécifique à la mission, l'exigence d'un mandat clair, l'existence de règles d'engagement simples et claires, *etc.*

De nos jours, la participation à des opérations de paix des Nations Unies ne constitue qu'une des formes d'engagement possibles. L'armée belge est également engagée dans des missions sous l'égide de l'OTAN (en Afghanistan, en Libye), de l'Union européenne (Atalanta le long des côtes somaliennes), dans des "coalitions of the willing" ou *ad hoc* (comme au Mali avec l'Opération Serval). Elle développe aussi une coopération militaire via des programmes de partenariat militaire (PPM) avec plusieurs pays, dont certains d'Afrique centrale.

En 2004, dix ans après le génocide rwandais et l'assassinat des casques bleus belges, le Sénat a

¹ Sénat, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, S 1-611/7, 6 décembre 1997, p. 724. Le texte intégral dudit rapport peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=16778338>. À cet égard, la recommandation n° 5 est libellée comme suit: "Dans le cadre d'une participation à une opération de l'ONU, il ne peut pas y avoir de confusion, ni pour les pays participants, ni pour le pays visé par l'opération, entre, d'une part, la mission de l'ONU et, d'autre part, les liens passés et présents qui existent entre les pays concernés. C'est pourquoi, il serait souhaitable que la Belgique ne fournisse plus de contingent aux opérations de l'ONU menées dans des pays avec lesquels elle a entretenu jadis des relations coloniales. Cependant, cela ne saurait empêcher la Belgique de mener, en cas de besoin, de sa propre initiative, des missions d'évacuation dans ces pays" (*loc. cit.*, p. 723-724).

hoorzittingen gehouden over de betrekkingen van België met Centraal-Afrika (de DRC, Rwanda en Burundi). De drie verslagen over die hoorzittingen, met aanbevelingen, werden op 24 juni 2004 in plenum aangenomen. In een van de aanbevelingen van het verslag over Rwanda wordt de regering om het volgende verzocht: "Specifiek met betrekking tot Rwanda en alle andere oud-kolonies, aanbeveling 5 van de parlementaire onderzoekscommissie Rwanda niet meer toe te passen en enkel nog aanbeveling 6 te behouden, als volgt herschreven: "De commissie acht het niet wenselijk dat België een programma van militair partnerschap (PMP) aangaat terwijl tezelfdertijd gevechtseenheden onder VN-bevel worden beschikbaar gesteld. Dit leidt immers tot dubbelzinnige, mogelijk zelfs conflictuele situaties, wat niet bevorderlijk is voor de goede samenwerking ter plaatse. In voorkomend geval dient het PMP volledig opgeschort te worden voor de duur van de operatie. Logistieke steun voor VN-vredesoperaties is mogelijk in zoverre dit kan volgens een analyse van de politieke en operationele context inzake veiligheid. België kan in geval van nood op eigen initiatief evacuatiemissies in die landen ondernemen."."².

Die formulering is dubbelzinnig: kan België zich alleen verbinden tot logistieke steun aan de vredehandvingsoperaties van de VN? De tekst is niet erg duidelijk. Aangezien echter de andere aanbevelingen van de Rwanda-commissie toepasselijk blijven, mag er niettemin vanuit worden gegaan dat de beperking in verband met het zenden van een gevechtstroepenmacht naar de voormalige gekoloniseerde landen wordt opgeheven, met inachtneming van de andere in de aanbevelingen van 1997 genoemde voorwaarden.

Het vraagstuk lijkt evenwel niet te zijn opgelost, aangezien de minister van Buitenlandse Zaken op 20 februari 2013 in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer en in de media heeft aangegeven dat het interessant ware het debat te heropenen, zonder zich in deze of gene zin uit te spreken. In dat verband hebben verscheidene parlementsleden te kennen gegeven dat zij ervoor gewonnen zijn dat daarover een bespreking zou plaatsvinden.

België heeft militaire partnerschapsprogramma's (PMP's) ontwikkeld met de Democratische Republiek

tenu des auditions sur les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale (RDC, Rwanda, Burundi). Les trois rapports de ces auditions, avec recommandations, ont été adoptés en séance plénière, le 24 juin 2004. Une des recommandations du rapport Rwanda demande au Gouvernement: (...) "Spécifiquement en ce qui concerne le Rwanda et toutes les autres anciennes colonies, de ne plus appliquer la recommandation 5 de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, mais uniquement la recommandation 6, reformulée comme suit: "La commission juge qu'il n'est pas souhaitable que la Belgique mène un programme de partenariat militaire (PPM) simultanément avec la mise à disposition d'unités de combat sous commandement des Nations unies. En effet, ce faisant, elle crée ainsi des situations équivoques, voire conflictuelles, ce qui n'est pas favorable à une bonne coopération sur place. Il convient de suspendre complètement le PPM, le cas échéant, pour la durée de l'opération. Un soutien logistique aux opérations de maintien de la paix de l'ONU est possible pour autant que l'analyse du contexte politique et opérationnel en termes de sécurité le permette. La Belgique peut mener, en cas de besoin, de sa propre initiative, des missions d'évacuation dans ces pays."."².

Cette formulation est ambiguë: la Belgique ne peut-elle s'engager que dans un soutien logistique aux opérations de maintien de la paix de l'ONU? Le texte n'est pas très clair. Néanmoins, les autres recommandations de la Commission Rwanda restant d'application, on peut néanmoins considérer que la restriction sur l'envoi de troupes de combat dans les anciens pays colonisés est levée, moyennant le respect des autres conditions mentionnées dans les recommandations de 1997.

La question ne semble pourtant pas avoir été tranchée, puisque le ministre des Affaires étrangères en commission des Relations extérieures de la Chambre, le 20 février 2013, puis dans les médias, a mentionné qu'il serait intéressant de rouvrir le débat, sans se prononcer dans un sens ou dans un autre. À cet égard, plusieurs parlementaires se sont montrés favorables à ce qu'une discussion ait lieu sur ce sujet.

La Belgique a développé des programmes de partenariat militaire (PPM) avec la République démocratique

² Senaat, verslag van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging met als titel: "De betrekkingen van België met Centraal-Afrika: Rwanda", Stuk Senaat 3-255/1, 18 mei 2004, aanbeveling nr. 7 van punt C, "De Belgische politiek t.a.v. Rwanda", blz. 34. Noch in de aanbevelingen in het verslag "De betrekkingen van België met Centraal-Afrika: Democratische Republiek Congo" (3-254-1), noch in die in het verslag "De betrekkingen van België met Centraal-Afrika: Burundi (3-256/1) komt het vraagstuk van de vredehandvingsoperaties aan bod.

² Sénat, Rapport de la commission des relations extérieures et de la défense intitulé "Les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale: le Rwanda", S 3-255/1, 18 mai 2004, recommandation n° 7 du point C "La politique étrangère de la Belgique à l'égard du Rwanda", p. 34. Ni les recommandations du rapport sur les relations avec la RDC (3-254/1) ni celles du rapport sur les relations avec le Burundi (3-256/1) n'abordent la question des opérations de maintien de la paix.

Congo, Burundi en Rwanda (met laatstgenoemd land is de militaire samenwerking momenteel opgeschort). Die partnerschappen leggen de klemtoon op de opleiding van de militairen in die landen. Aan de andere kant neemt België deel aan de VN-missie inzake vredeshandhaving in de Democratische Republiek Congo (MONUSCO) in de vorm van logistieke steun.

De aanbevelingen van de Rwanda-commissie en de Senaatsverslagen in 2004 hebben noch het een noch het ander verhinderd. Men moet in dat opzicht de zaken in hun context plaatsen. In 1994 staat men nog aan het begin van de vredeshandhavingsoperaties, na de Koude Oorlog. Sindsdien zijn uit die ervaring vele lessen getrokken, vooral met betrekking tot het mandaat, de rules of engagement, de bevelslijn, het niveau van bescherming van de soldaten enzovoort.

België neemt per geval deel aan militaire operaties in het buitenland, waarbij vooral rekening wordt gehouden met de aspecten veiligheid en de mogelijke risico's, zowel in het kader van een VN-vredeshandhavingsmissie als in het kader van een "*coalition of the willing*", of nog, een Europese operatie. Het ligt voor de hand dat een optreden in een voormalige kolonie een belangrijk element in de veiligheidsanalyse is. Maar zoals verwacht sinds 2004, gaat het er niet om ze *a priori* uit te sluiten. Hier staat de geloofwaardigheid van België in de regio en op de internationale scène op het spel.

Tot slot wordt de parlementaire controle versterkt. Daarbij brengt de regering het Parlement heel snel op de hoogte als België deelneemt aan een missie in het buitenland, zoals het geval was bij Libië en Mali. Bovendien komt een bijzondere commissie voor de opvolging van buitenlandse missies geregeld achter gesloten deuren samen in de Kamer en in de Senaat, opdat de minister van Landsverdediging de parlementsleden onder strikte geheimhouding kan inlichten.

du Congo, le Burundi et le Rwanda (avec ce dernier, la coopération militaire est actuellement suspendue). Ces partenariats mettent l'accent sur la formation de militaires de ces pays. D'autre part, la Belgique participe à la mission de maintien de la paix des Nations Unies en RDC (MONUSCO) sous forme d'appui logistique.

Les recommandations de la Commission Rwanda et les rapports du Sénat en 2004 n'ont empêché ni l'un ni l'autre. Il faut, à cet égard, remettre les choses dans leur contexte. En 1994, on est encore au début des opérations de maintien de la paix *post* guerre froide. Depuis, beaucoup de leçons ont été tirées de cette expérience, notamment en ce qui concerne le mandat, les règles d'engagement, la chaîne de commandement, le niveau de protection des soldats, etc.

La participation de la Belgique à des opérations militaires à l'étranger se fait au cas par cas, en tenant compte notamment des questions de sécurité et des risques encourus, que ce soit dans le cadre d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies ou d'une "*coalition of the willing*" ou encore d'une opération européenne. Il est évident que le fait d'agir dans une ancienne colonie est un élément important de l'analyse sécuritaire. Mais, comme prévu depuis 2004, il ne s'agit pas de l'exclure *a priori*. Il en va de la crédibilité de la Belgique dans la région et sur la scène internationale.

Enfin, le renforcement du contrôle parlementaire est assuré. D'une part, lors de la participation de la Belgique à une mission à l'étranger, le Gouvernement informe très rapidement le Parlement, comme ce fut le cas pour la Libye et pour le Mali. En outre, une commission de suivi des opérations à l'étranger conjointe à la Chambre et au Sénat se réunit régulièrement à huis clos pour que le ministre de la Défense puisse informer les parlementaires sous le sceau de la confidentialité.

Georges DALLEMAGNE (cdH)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. verwijst naar het verslag van de parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda, dat de Senaat op 6 december 1997 heeft aangenomen (Stuk Senaat 1-611/7);

B. vestigt de aandacht op het verslag over de betrekkingen van België met Rwanda, dat de Senaat op 24 juni 2004 heeft aangenomen (Stuk Senaat 3-255/1);

C. herinnert aan de prioriteit die de Belgische diplomatie aan het Grote Merengebied toekent;

D. wijst erop dat de regering in haar regeerverklaring van 1 december 2011 ambitieuze doelstellingen voor de Belgische diplomatie in uitzicht stelt;

E. stelt vast dat de geloofwaardigheid van België in het gedrang is in een regio waar ons land zich *a priori* onthoudt van de aanlevering van militaire capaciteit;

F. attendeert op elke vorm van lering die is getrokken uit de deelname van België aan militaire operaties in het buitenland;

VERZOEKT DE REGERING:

1. geen principiële oekaze uit te spreken in verband met het geografische gebied voor eventuele deelname aan militaire operaties in het buitenland;

2. bij de afweging van verzoeken tot deelname aan een militaire operatie in het buitenland rekening te houden met de ervaringen van vorige missies, meer bepaald inzake het mandaat, de rules of engagement, de uitrusting, de bevelslijn, specifieke risico's enzovoort;

3. binnen de internationale gemeenschap een actieve rol te blijven spelen, meer bepaald op het vlak van conflictpreventie en -oplossing;

4. het Parlement bijtijds in kennis te stellen van een deelname van Belgische troepen aan buitenlandse operaties en geregeld op de hoogte te houden van het verloop van de operaties.

30 juni 2014

PROPOSITION DE RÉOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu le rapport de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda (1-611/7) adopté par le Sénat le 6 décembre 1997;

B. vu le rapport sur les relations de la Belgique avec le Rwanda (3-255/1) adopté par le Sénat le 24 juin 2004;

C. considérant la priorité accordée par la diplomatie belge à la région des Grands Lacs;

D. considérant la déclaration gouvernementale du 1^{er} décembre 2011 dans laquelle le Gouvernement aspire à donner à la diplomatie belge des objectifs ambitieux;

E. considérant le manque de crédibilité de la Belgique dans une région donnée où la Belgique s'interdirait *a priori* d'apporter ses capacités militaires;

F. considérant l'ensemble des leçons apprises de la participation de la Belgique aux opérations militaires à l'étranger;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. de ne pas poser d'exclusive de principe quant à la zone géographique d'une éventuelle participation à une opération militaire à l'étranger;

2. d'examiner les demandes de participation à des opérations militaires à l'étranger en tenant compte de l'expérience des missions précédentes, notamment en matière de mandat, de règles d'engagement, d'équipements, de chaîne de commandement, de risques particuliers, *etc.*;

3. de continuer à avoir un rôle actif au sein de la communauté internationale, en particulier en ce qui concerne la prévention et la règlement des conflits;

4. de continuer à tenir le Parlement rapidement informé lors de la participation de troupes belges dans des opérations à l'étranger et de l'informer régulièrement du déroulement des opérations.

30 juin 2014

Georges DALLEMAGNE (cdH)