

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 juni 2018

WETSVOORSTEL

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Richard MILLER**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting van de hoofddiener van het wetsvoorstel.....	3
II. Bespreking.....	5
III. Stemming.....	11

Zie:

Doc 54 **2471/ (2016/2017):**

001: Wetsvoorstel van de heren Top, Van der Maelen, De Vriendt,
Hellings en Pirlot.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 juin 2018

PROPOSITION DE LOI

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA DÉFENSE NATIONALE
PAR
M. **Richard MILLER**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé introductif de l'auteur principal de la pro- position de loi.....	3
II. Discussion	5
III. Vote.....	11

Voir:

Doc 54 **2471/ (2016/2017):**

001: Proposition de loi de MM. Top, Van der Maelen, De Vriendt, Hellings et
Pirlot.

8782

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Karolien Grosemans

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Rita Bellens, Peter Buysrogge, Karolien Grosemans, Renate Huffkens
PS	Jacques Chabot, Julie Fernandez Fernandez, Sébastien Pirlot
MR	Katrin Jadin, Richard Miller, Damien Thiéry
CD&V	Hendrik Bogaert, Veli Yüksel
Open Vld	Dirk Van Mechelen, Tim Vandenput
sp.a	Alain Top
Ecolo-Groen	Benoit Hellings
cdH	Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Rita Gantois, Peter Luykx, Wouter Raskin, Kristien Van Vaerenbergh, Jan Vercammen
Philippe Blanchart, Stéphane Crusnière, Gwenaëlle Grovonius, Özlem Özen
Emmanuel Burton, Jean-Jacques Flahaux, Gilles Foret, Benoît Friart
Wouter Beke, Roel Deseyn, Veerle Heeren
Patricia Ceysens, Nele Lijnen, Luk Van Biesen
David Geerts, Dirk Van der Maelen
Wouter De Vriendt, Evita Willaert
Francis Delpérée, Vanessa Matz

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
PTB-GO!	:	<i>Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture</i>
DéFI	:	<i>Démocrate Fédéraliste Indépendant</i>
PP	:	<i>Parti Populaire</i>
Vuye&Wouters	:	<i>Vuye&Wouters</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	<i>Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
QRVA:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
CRIV:	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag</i>
CRABV:	<i>Beknopt Verslag</i>
CRIV:	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>
PLEN:	<i>Plenum</i>
COM:	<i>Commissievergadering</i>
MOT:	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	<i>Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
QRVA:	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV:	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral</i>
CRABV:	<i>Compte Rendu Analytique</i>
CRIV:	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
PLEN:	<i>Séance plénière</i>
COM:	<i>Réunion de commission</i>
MOT:	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

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

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft onderhavig wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 24 oktober 2017 en 30 mei 2018.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HOOFDINDIENER VAN HET WETSVORSTEL

De heer Alain Top (sp.a) preciseert dat de transparantie bij militaire missies al dikwijls voorwerp van debat is geweest in de commissie voor de Landsverdediging.

De conclusie van een audit over transparantie in de luchtoorlog van de Internationale Coalitie tegen de Islamitische Staat van de ngo Airwars (*Limited Accountability: A transparency audit of the Coalition air war against so-called Islamic State*, 12 december 2016, www.airwars.org) luidt dat de Belgische transparantie bij militaire missies te wensen overlaat. Airwars noemt de Belgische deelname “een geheime militaire campagne zonder verantwoording” (vertaling).

Er zijn wel de briefings die aan parlementsleden, achter gesloten deuren, worden gegeven in de bijzondere commissie voor de Opvolging van de buitenlandse missies. Maar bij buitenlandse militaire missies hebben ook de burgers het recht te weten wie verantwoordelijk is voor gemaakte fouten en voor burgerslachtoffers.

De Belgische transparantie bij militaire missies blijft beperkt tot het rapporteren over deze missies in voornoemde bijzondere commissie. In deze commissie rapporteert de minister over de voortgang tijdens militaire missies. Over doelstellingen voorafgaand aan een missie of resultaten bij afloop van eenzelfde missie wordt echter bijna niets gemeld. Is de regering tevreden over de resultaten van de missie? Worden de vooropgestelde doelstellingen behaald? Dit zijn belangrijke vragen die momenteel te weinig beantwoord worden.

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

De rol van parlementsleden bij de controle op militaire missies is dubbelzinnig. Parlementsleden spreken zich

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de loi au cours de ses réunions du 24 octobre 2017 et du 30 mai 2018.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE LOI

M. Alain Top (sp.a) précise que la transparence des missions militaires a déjà été au cœur de nombreux débats en commission de la Défense nationale.

Selon la conclusion d'un audit relatif à la transparence au sujet de la guerre aérienne menée par la coalition internationale contre l'État islamique, réalisé par l'ONG Airwars (*Limited Accountability: A transparency audit of the Coalition air war against so-called Islamic State*, 12 décembre 2016, www.airwars.org), la transparence des missions militaires de la Belgique à l'étranger laisse à désirer. Airwars qualifie la participation de la Belgique de “campagne militaire secrète dépourvue de justification” (traduction).

Il y a bien les exposés présentés, à huis clos, aux parlementaires au sein de la commission spéciale de suivi des missions à l'étranger. Mais lors des missions militaires à l'étranger, les citoyens aussi ont le droit de savoir qui est responsable des erreurs commises et des victimes civiles.

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

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

Dans le cadre du contrôle des missions militaires, les parlementaires ont un rôle ambigu. Ils doivent se

uit, voor of tegen een bepaalde missie. Daarna moet men een groot en sterk vertrouwen hebben in Defensie. Gezien een degelijke evaluatie vaak ontbreekt, is het moeilijk voor parlementsleden om hun functie correct uit te voeren. Correcte evaluaties van voorgaande missies zorgen ervoor dat er beter gediscussieerd kan worden over de zin of onzin van bepaalde missies. Kan een parlements lid wel goed controleren en beoordelen zonder eigenlijk echt te weten of er burgerslachtoffers vallen?

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

Nederland voerde in 1995 reeds een toetsingskader in. Dit kader stelt verschillende criteria voorop om missies te evalueren. Bovendien is het kader flexibel genoeg om in sterk verschillende situaties te kunnen worden toegepast.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om een gelijkaardig kader in onze Belgische wetgeving op te nemen. Het toetsingskader zorgt voor een evaluatie in de commissie Defensie, na afloop van een militaire missie. Tussentijdse evaluaties kunnen in de bijzondere commissie voor de Opvolging van de buitenlandse missies blijven doorgaan. Ook kan het toetsingskader makkelijk gebruikt worden om een beslissing tot al dan niet te interveniëren, te maken.

De heer Top erkent dat er in de opvolgingscommissie waardevolle informatie wordt verstrekt maar die beperkt zich steeds tot militair-technische aspecten van de uitvoering van de missies. Over de politiek-strategische gegevens die dit niveau overstijgen wordt in die commissie niet gesproken. Nochtans heeft dit ook zijn belang zoals hierboven aangetoond.

De laatste keer dat het parlement betrokken was bij de totstandkoming van de beslissing om Belgische militairen te laten deelnemen aan een buitenlandse missie was in het najaar 2014 toen de regering in lopende zaken de beslissing om deel te nemen aan de internationale coalitie tegen IS, vooraf aan de parlementaire goedkeuring onderwierp (DOC 54 0305/004). indien de regering toen volheid van bevoegdheid had gehad zou dat niet gebeurd zijn.

prononcer en faveur ou non d'une mission déterminée. Il faut par ailleurs avoir une grande confiance en notre Défense. Comme il n'existe souvent pas d'évaluation solide, il est difficile pour les parlementaires d'exercer correctement leur fonction. Des évaluations correctes des missions antérieures permettent la tenue de débats de meilleure qualité sur l'utilité ou l'inutilité de certaines de ces missions. Comment un parlementaire peut-il contrôler et évaluer correctement des missions sans savoir vraiment si celles-ci coûtent la vie à des civils?

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

Les Pays-Bas ont instauré un cadre d'analyse dès 1995. Ce cadre fixe différents critères en vue d'évaluer les missions. Il est en outre suffisamment flexible pour être appliqué dans des situations extrêmement différentes.

La proposition de loi à l'examen vise à inscrire un cadre similaire dans la législation belge. Ce cadre d'analyse permettra à la commission de la Défense d'évaluer les missions militaires une fois celles-ci terminées. La commission spéciale du suivi des missions à l'étranger pourra toujours procéder à des évaluations intermédiaires. Ce cadre d'analyse pourra aussi aisément être utilisé afin de prendre une décision concernant une éventuelle intervention.

M. Top reconnaît que des informations précieuses sont fournies au sein de la commission de suivi, mais qu'elles se limitent toujours aux aspects militaro-techniques de l'exécution des missions. Les données politico-stratégiques qui dépassent ce niveau ne sont pas examinées au sein de cette commission, ce qui a pourtant également son importance comme cela a été montré ci-dessus.

La dernière fois que le parlement a été associé à l'élaboration de la décision de faire participer des militaires belges à une mission à l'étranger remonte à l'automne 2014, lorsque le gouvernement en affaires courantes avait préalablement soumis au parlement la décision de participer à la coalition internationale contre l'EI afin de recueillir son assentiment (DOC 54 0305/004), ce qui n'aurait pas eu lieu si le gouvernement avait exercé la plénitude de ses compétences à l'époque.

II. — **BESPREKING**

De heer Peter Buysrogge (N-VA) stipt aan dat de commissie in 2017 het voorstel van resolutie over de bekendmaking van de Belgische militaire operaties en oefeningen in het buitenland van de heer Stéphane Crusnière c.s. (DOC 54 2309/001), dat werd medeondertekend door de heer Alain Top, heeft besproken. In dit debat kwam dit soort vragen eveneens uitgebreid aan bod.

De spreker wijst op de argumenten die toen door de tegenstanders naar voren werden gebracht. Met die opmerkingen wordt nog steeds, in dit voorstel van resolutie, geen rekening gehouden.

De indieners springen nogal licht om met het voorschrift van artikel 167, § 1, eerste en tweede lid, van de Grondwet waarvan de tekst luidt:

“§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.”.

De spreker wijst erop dat de informatie die de minister vandaag geeft in de voornoemde opvolgingscommissie over de internationale missies waaraan de Belgische Defensie deelneemt, zeer uitgebreid, gedetailleerd en van een bijzonder hoog niveau is en ook veel verder reikt dan in het verleden het geval was.

Voor hem stellen zich dan ook geen problemen met de manier waarop het parlement wordt ingelicht binnen het bestaande wettelijk en grondwettelijk kader.

Hij steunt het voorstel van resolutie bijgevolg niet.

De heer Hendrik Bogaert (CD&V) stipt aan dat de kernvraag betrekking heeft op het ogenblik waarop en de mate waarin het parlement wordt betrokken bij de beslissing over de deelname aan een buitenlandse militaire operatie.

II. — **DISCUSSION**

M. Peter Buysrogge (N-VA) souligne qu'en 2017, la commission a examiné la proposition de résolution relative à la publicité des opérations et exercices militaires belges à l'étranger de M. Stéphane Crusnière et consorts (DOC 54 2309/001), qui a été cosignée par M. Alain Top. Ce type de questions ont également été largement abordées au cours de ce débat.

L'intervenant évoque les arguments qui ont été avancés à l'époque par les opposants à cette résolution. Or, la proposition de résolution à l'examen ne tient toujours pas compte de ces observations.

Les auteurs interprètent plutôt à la légère le prescrit de l'article 167, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, dont le texte est le suivant:

“§ 1. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.”.

L'intervenant souligne que les informations que le ministre divulgue aujourd'hui lors des réunions de la commission de suivi précitée concernant les missions internationales à laquelle la Défense belge participe sont très circonstanciées, détaillées et d'une qualité particulièrement élevée, et sont aussi d'une portée beaucoup plus importante que ce n'était le cas auparavant.

Selon lui, la manière dont le Parlement est informé dans le cadre légal et constitutionnel actuel ne pose donc aucun problème.

Par conséquent, il ne soutient pas la proposition de résolution.

M. Hendrik Bogaert (CD&V) indique que la question centrale concerne le moment auquel et la mesure dans laquelle le Parlement est associé à la décision relative à la participation à une opération militaire à l'étranger.

Beide standpunten bezitten voor- en nadelen. Een extreem voorbeeld van betrokkenheid van de controlerende wetgevende macht zou er in kunnen bestaan dat zulk een beslissing aan een voorafgaand volksreferendum zou worden onderworpen.

Bij dit soort beslissingen moeten volgens de spreker echter talrijke elementen zeer goed tegenover elkaar worden afgewogen. Zij vereisen het bestaan van een grote expertise die enkel de regering en het leger te bieden heeft. Men dient erover te waken deze expertise niet verloren te laten gaan.

De fractie van de spreker is steeds voorstander geweest van een deelname in een VN-kader of in een coalitie van gelijkgezinde landen. Dit komt erop neer dat er dus reeds heel wat filters hun werk hebben gedaan en voorwaarden vervuld moeten zijn alvorens de beslissing wordt getroffen. Overigens is België nooit betrokken geweest bij echt offensieve operaties en toont de geschiedenis dat er tot op heden nog niet veel fout is gelopen.

De heer Bogaert toont begrip voor de verzuchtingen van de indieners van het wetsvoorstel en de elementen die in het toetsingskader zouden vervat moeten zitten. Het is logisch dat men bij de uitvoering van een operatie rekening houdt met aspecten die verbeterd kunnen worden en de lessen die uit het verleden kunnen worden getrokken. Maar voorafgaandelijk een beslissing laten afhangen van het oordeel van een zeer grote groep, van de publieke opinie bijvoorbeeld, zal de beslissing duidelijk slecht beïnvloeden dikwijls met de beste bedoelingen.

De heer Eric Thiébaud (PS) wijst erop dat er in de laatste jaren een gewoonterechtelijke regel ontstaan is waarbij de Belgische deelname aan een buitenlandse militaire missie telkens bij resolutie en vooraf door het parlement werd goedgekeurd, niettegenstaande de Grondwet inderdaad voorschrijft dat het een bevoegdheid is die de regering toebehoort. Het wetsvoorstel is niet ongrondwettig en beoogt alleen maar een toetsingskader aan de Kamer te geven dat haar moet toelaten met kennis van zaken een oordeel te vormen over de missie en haar rol in deze aangelegenheden te vergroten.

De heer Alain Top (sp.a) verwijst naar het voornoemde voorstel van resolutie over de bekendmaking van de Belgische militaire operaties en oefeningen in het buitenland (DOC 54 2309/001) dat werd verworpen door de commissie en betrekking had op de transparantie tijdens buitenlandse missies.

Het thans voorliggende wetsvoorstel heeft een ander

Les deux points de vue présentent des avantages et des inconvénients. Un exemple extrême d'implication du pouvoir de contrôle législatif pourrait consister à soumettre cette décision à une consultation populaire préalable.

Or, selon l'intervenant, pour prendre ce type de décisions, il convient de mettre en balance, avec beaucoup de discernement, une quantité d'éléments. Cela présume l'existence d'une grande expertise que seuls le gouvernement et l'armée peuvent offrir. Il faut veiller à ce que cette expertise ne soit pas perdue.

Le groupe de l'intervenant a toujours été favorable à une participation dans le cadre de l'ONU ou d'une coalition de pays partageant les mêmes opinions. Il s'ensuit que de nombreux filtres ont donc déjà été appliqués et que des conditions doivent être remplies avant la prise de décision. La Belgique n'a du reste jamais été impliquée dans des opérations véritablement offensives et l'histoire montre que, jusqu'à présent, les choses ont rarement mal tourné.

M. Bogaert comprend les aspirations des auteurs de la proposition de loi et les éléments que devrait contenir le cadre d'analyse. Il est logique que, lors de l'exécution d'une opération, on tienne compte de l'amélioration possible de certains aspects et des leçons du passé. Mais il est clair que faire dépendre au préalable une décision d'un très grand groupe, de l'opinion publique par exemple, aura une influence négative sur la décision, même si c'est souvent avec les meilleures intentions.

M. Eric Thiébaud (PS) souligne que, ces dernières années, on a commencé à appliquer une règle coutumière en vertu de laquelle la participation belge à une mission militaire à l'étranger était toujours approuvée préalablement par le parlement au moyen d'une résolution, même si la Constitution prévoit en effet que ce point relève de la compétence du gouvernement. La proposition de loi n'est pas anticonstitutionnelle et vise uniquement à confier à la Chambre un cadre d'analyse lui permettant d'évaluer la mission en toute connaissance de cause et d'accroître le rôle qu'elle joue en la matière.

M. Alain Top (sp.a) renvoie à la proposition de résolution précitée relative à la publicité des opérations et exercices militaires belges à l'étranger (DOC 54 2309/001), qui avait été rejetée par la commission et qui concernait la transparence lors des missions à l'étranger.

L'objet de la proposition de loi à l'examen est

voorwerp en is volgens hem niet in strijd met artikel 167 van de Grondwet. Artikel 3 van het wetsvoorstel stelt dat de regering het toetsingskader voorlegt aan het parlement. Het toetsingskader omvat in essentie de motivering waarom ons land aan een dergelijke missie deelneemt en omschrijft wat men beoogt te bereiken met de missie, wat de gronden van deelneming zijn, wie de partners zijn, het beoogde resultaat, de ingezette middelen enz.

Het is inderdaad zo dat vandaag meestal een resolutie wordt aangenomen in verband met de Belgische deelname aan dit soort missies en waarin een aantal voorwaarden wordt vastgelegd. Maar dit gebeurde telkens in een uitzonderlijke periode waarin de regering ontslagnemend was. Dit wetsvoorstel strekt er echter toe op dit vlak een structurele verankering in te voeren.

De regering moet vandaag ook al sowieso motiveren waarom ze deelneemt. Waarom zou dit dan niet in een gestructureerd kader kunnen gebeuren? Dit kader laat bij het einde van de missie duidelijk toe te evalueren wat het resultaat is geweest.

De spreker haalt het voorbeeld aan van de Britse interventie in de eerste oorlog in Irak. Groot-Brittannië heeft zich toen gebaseerd op feiten die achteraf niet correct bleken te zijn. Nadien werd in een uitgebreid rapport over de missie erkend dat er fouten werden gemaakt. Zowel regering als parlement hebben de missie grondig geëvalueerd.

De Belgische deelname aan de luchtoperaties boven Libië werd bij resolutie goedgekeurd in het parlement. Maar de doelstellingen van wat men werkelijk wilde bereiken in Libië werden niet duidelijk gemaakt, noch had er een evaluatie achteraf plaats. Mocht dit wel zijn gebeurd, dan was dat onderdeel geweest van een betere voorbereiding van de missies vandaag in Irak en in Syrië.

*
* *

De heer Top stipt aan dat zijn wetsvoorstel een grote actualiteitswaarde heeft en verwijst in dit verband naar de Belgische deelname aan de EUTM- en MINUSMA-missies in Mali.

Een structureel toetsingskader hoeft niet per se neer te komen op een hardnekkig zoeken naar fouten. Fouten komen steeds voor. Maar een zichzelf respecterende organisatie tracht uit haar fouten te leren om in de toekomst acties te ondernemen om die te vermijden.

différent et il estime que celle-ci n'est pas contraire à l'article 167 de la Constitution. L'article 3 de la proposition de loi prévoit que le gouvernement transmet le cadre d'analyse à la Chambre des représentants. Le cadre d'analyse comprend essentiellement la motivation de la participation de notre pays à une telle mission et décrit l'objectif poursuivi par la mission, les motifs de la participation, les partenaires, le résultat visé, les moyens engagés, etc.

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, une résolution est généralement adoptée au sujet de la participation de la Belgique à des missions de ce type, résolution qui fixe un certain nombre de conditions. Mais cela s'est chaque fois produit à un moment exceptionnel où le gouvernement était démissionnaire. La proposition de loi à l'examen vise à introduire un ancrage structurel dans ce domaine.

Pour l'heure, le gouvernement doit de toute façon aussi déjà motiver sa participation. Pourquoi cela ne pourrait-il se faire dans un cadre structuré? Ce cadre permet d'analyser clairement le résultat à la fin de la mission.

L'intervenant cite l'exemple de l'intervention britannique dans la première guerre en Irak. La Grande-Bretagne s'est alors basée sur des faits qui, par la suite, ne se sont pas révélés corrects. Dans un rapport détaillé sur la mission, il a ensuite été reconnu que des erreurs avaient été commises. Tant le gouvernement que le parlement ont procédé à une évaluation approfondie de la mission.

La participation belge aux opérations aériennes au dessus de la Libye a été approuvée par voie de résolution au parlement. Mais les objectifs réellement poursuivis en Libye n'ont pas été clarifiés et aucune évaluation n'a été réalisée *a posteriori*. Si tel avait été le cas, cela aurait participé à une meilleure préparation des missions actuellement menées en Irak et en Syrie.

*
* *

M. Top pointe la grande valeur d'actualité de sa proposition de loi et renvoie à cet égard à la participation de la Belgique aux missions de l'EUTM et de la MINUSMA au Mali.

Un cadre d'analyse structurel ne signifie pas nécessairement une recherche acharnée d'erreurs. Des erreurs se produisent toujours. Mais une organisation qui se respecte essaie de tirer les leçons de ses erreurs afin de prendre par la suite des mesures pour les éviter.

Bovendien bestaat er ook nog zo iets als een transparantieplichting naar de bevolking toe.

De voorgestelde regeling kan complementair zijn aan de werking van de bestaande opvolgingscommissie.

Het is in eerste instantie de bedoeling om een ruimer opgezette (tussentijdse) evaluatie in alle openbaarheid te kunnen doorvoeren.

De spreker erkent dat hij zich heeft laten inspireren door het Nederlandse en Britse voorbeeld dat hij reeds heeft toegelicht.

De waas van geheimzinnigheid die bijvoorbeeld hangt over de aanwezige manschappen op het terrein in Irak en Syrië maakt het de minister niet gemakkelijk omdat hij steeds achter de feiten moet aanhollen door achteraf verklaringen te geven. Wanneer vooraf duidelijkheid bestaat over de doelstellingen e.d. van een missie kan dit worden vermeden. Het is uiteraard vanzelfsprekend dat operationele aspecten geheim blijven.

De heer Buysrogge benadrukt dat zijn fractie er zeker geen voorstander van is om zomaar onbezonnen deel te nemen aan een buitenlandse missie. Al de aspecten die een beslissing tot deelname aan een internationale missie schragen worden steeds goed tegen elkaar afgewogen door de regering en dienen bovendien ook nog eens te passen in een ruimer kader (VN, NAVO, EU, internationale coalitie).

Daarnaast is er ook nog het juridisch kader van de Grondwet. De voorafgaande betrokkenheid van het parlement deed zich in het verleden maar twee keer voor en dat was telkens in een periode waarin er een ontslagnemende regering (van lopende zaken) aan het bewind was.

Vandaag beschikken de parlementsleden reeds over heel wat mogelijkheden om deze zaken op te volgen: de bijzondere opvolgingscommissie voor de buitenlandse missies, de vaste commissie voor de Landsverdediging waar steeds mondelinge vragen kunnen worden gesteld aan de minister (en waar in de praktijk ook veelvuldig gebruik van wordt gemaakt) en gemeenschappelijke vergaderingen van de vaste commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Landsverdediging waar soms de Eerste minister samen met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de Belgische deelname aan buitenlandse missies komen bespreken.

De spreker vraagt voorts ook nog naar het statuut van het voorgestelde toetsingskader. Moet dit voorafgaand aan de missie aan het parlement worden voorgelegd, of kan dit ook nog tijdens de missie? Moet het parlement

En outre, il existe également une obligation de transparence vis-à-vis de la population.

La mesure proposée peut compléter le fonctionnement de la commission de suivi existante.

En premier lieu, il s'agit de pouvoir procéder à une évaluation (intermédiaire) plus étendue en toute transparence.

L'intervenant reconnaît s'être inspiré des exemples néerlandais et britannique, qu'il a déjà commentés.

Le voile de mystère entourant par exemple les troupes présentes sur le terrain en Irak et en Syrie complique la situation pour le ministre, qui doit toujours courir après les faits en fournissant des explications *a posteriori*. Cela peut être évité en faisant préalablement toute la clarté sur les objectifs, etc. d'une mission. Il va bien entendu sans dire que les aspects opérationnels demeurent secrets.

M. Buysrogge souligne que son groupe n'est certainement pas favorable à l'idée de participer de manière inconsidérée à une mission à l'étranger. Tous les aspects étayant une décision de participation à une mission internationale sont toujours correctement mis en balance par le gouvernement et doivent en outre s'inscrire dans un cadre plus large (ONU, OTAN, UE, coalition internationale).

À cela s'ajoute le cadre juridique de la Constitution. Le parlement n'a été associé à la décision qu'à deux reprises par le passé, chaque fois dans une période où le gouvernement au pouvoir était démissionnaire (et en affaires courantes).

Les parlementaires disposent aujourd'hui déjà de nombreuses possibilités pour suivre ces affaires: la commission spéciale chargée du suivi des missions à l'étranger, la commission permanente de la Défense nationale, où il est toujours possible de poser des questions orales au ministre (possibilité dont il est d'ailleurs fréquemment fait usage en pratique), et les réunions communes des commissions permanentes des Relations extérieures et de la Défense nationale, où le premier ministre ainsi que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense viennent parfois discuter de la participation belge à des missions à l'étranger.

L'intervenant s'interroge ensuite également sur le statut du cadre d'analyse proposé. Doit-il être présenté au Parlement préalablement à la mission ou peut-il l'être également encore pendant la mission? Le Parlement

dit vooraf goedkeuren? Of kan het er gewoon akte van nemen? Wat gebeurt er wanneer het parlement zich tegen een missie zou uitspreken die de regering al zou hebben goedgekeurd en die misschien al zelfs een aanvang zou hebben genomen? Hoe valt dit te verenigen met de huidige tekst van de Grondwet en zijn interpretatie? Begeven we ons met dit toetsingskader niet op juridisch glad ijs?

De uitbreiding van de missie tegen IS / Daesh tot Syrië, werd door de Kamer goedgekeurd door de aanneming op 30 juni 2016 van de *resolutie over de inzet van de Belgische Defensie tegen de islamitische staat (IS of DAESH) in Irak en in Syrië* (DOC 1883/006) wat illustreert dat vandaag reeds in feite meer openheid dan strikt vereist, wordt getoond. Onder een regering met volheid van bevoegdheid is het immers niet noodzakelijk dat het parlement vooraf wordt betrokken. Toch nam de regering daartoe het initiatief.

Dit wetsvoorstel biedt voor de spreker geen meerwaarde.

De heer Stéphane Crusnière (PS) stipt aan dat het wetsvoorstel ook door zijn fractie werd medeondertekend. Deelnemen aan een oorlogsoperatie is geen lichtzinnig gegeven en moet zeer ernstig worden genomen. Het voorstel heeft op meer betrekking dan louter informeren zoals door de Grondwet voorgeschreven. Het parlement zou echt dienen betrokken te worden. Het aannemen van een voorafgaande resolutie (zoals n.a.v. de missies boven Libië en in Irak) is een gewoonte geworden die versterkt zou moeten worden. De betrokkenheid van de Kamer moet praktisch worden benaderd en voor alle Belgische missies gelden en dit binnen het bestaande wettelijk en grondwettelijk kader.

De heer Tim Vandenput (Open Vld) steunt dit wetsvoorstel niet. Hij verwijst naar het *voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet wat de bevoegdheid inzake oorlogsvoering betreft* (DOC 54 2065/001) dat hij met de heer Luk Van Biesen (Open Vld) heeft ingediend.

De heer Benoît Hellings (Ecolo-Groen) onderstreept dat de kernvraag is of de regering alleen kan beslissen tot oorlogsdeelname. Hij wijst in dit verband op het *voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1 van de Grondwet* (DOC 54 0554/001) van de heer Wouter De Vriendt c.s. en dat ook door hem is medeondertekend. Het voorliggend wetsvoorstel van de heer Top c.s. is in dit kader belangrijk voor het parlement omdat het zijn leden en bij afleiding de bevolking informatie verstrekt

doet-il au préalable l'approuver? Ou doit-il simplement en prendre acte? Que se passe-t-il si le Parlement s'oppose à une mission que le gouvernement a déjà approuvée et qui a peut-être même déjà été lancée? Comment concilier ce cadre avec l'actuel texte de la Constitution et avec son interprétation? Ne nous aventurons-nous pas en terrain juridique miné avec un tel cadre d'analyse?

L'élargissement de la mission contre l'EI/Daech à la Syrie a été approuvé par la Chambre par l'adoption le 30 juin 2016 de la *résolution relative à l'engagement de la Défense belge contre l'État islamique (EI ou DAECH) en Irak et en Syrie* (DOC 1883/006), ce qui illustre que dans les faits, il est aujourd'hui déjà fait preuve d'une plus grande ouverture que ce qui est strictement nécessaire. Étant donné que le gouvernement est doté de nombreuses compétences, il n'est en effet pas nécessaire d'associer au préalable le Parlement à ce type de décisions. Néanmoins, le gouvernement a pris l'initiative de le faire.

Aux yeux de l'intervenant, la proposition de loi à l'examen n'apporte aucune valeur ajoutée.

M. Stéphane Crusnière (PS) indique que la proposition de loi à l'examen a également été cosignée par son groupe. La participation à une opération de guerre n'est pas anodine et doit être prise très au sérieux. La proposition ne concerne pas uniquement la simple transmission d'informations requise par la Constitution. Il convient de réellement associer le Parlement au processus décisionnel. L'adoption d'une résolution préalable (comme pour les missions au-dessus de la Libye et en Irak) est devenue une habitude qu'il convient de renforcer. L'implication de la Chambre doit être appréhendée dans la pratique et s'appliquer à toutes les missions belges, tout en s'inscrivant dans le cadre législatif et constitutionnel existant.

M. Tim Vandenput (Open Vld) ne soutient pas la proposition de loi à l'examen. Il renvoie à la *proposition de déclaration de révision de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution en ce qui concerne la compétence de mener la guerre* (DOC 54 2065/001), qu'il a déposé avec M. Luk Van Biesen (Open Vld).

M. Benoît Hellings (Ecolo-Groen) souligne que la question centrale est de savoir si le gouvernement peut décider seul de la participation de la Belgique à une guerre. Il renvoie à cet égard à la *proposition de déclaration de révision de l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution* (DOC 54 0554/001) de M. Wouter De Vriendt et consorts, qu'il a également cosignée. La proposition de loi à l'examen de M. Top et consorts est, dans ce cadre, importante pour le Parlement, car

over de ruime doelstelling van een missie.

Hij verwijst net zoals de heer Top naar het parlementair debat dat in het Verenigd Koninkrijk in 2013 plaats had en ertoe geleid heeft dat er geen Britse deelname was aan de strijd in Syrië. Deze werkwijze laat toe dat heel wat vragen aan bod kunnen komen zoals die betreffende de juridische basis, de bespreking in de veiligheidsraad van de VN, de beschikbare informatie van de inlichtingendiensten, enz.

De spreker stelt vast dat het antwoord op dit soort vragen bijvoorbeeld onbeantwoord is gebleven bij de bespreking van het voorstel van resolutie met betrekking tot de uitbreiding van de Belgische deelname tot Syrië (*voorstel van resolutie over de inzet van de Belgische Defensie tegen de islamitische staat (IS of DAESH) in Irak en in Syrië*, DOC 1883/006). Het is juist de verdienste van dit wetsvoorstel om daartoe een wettelijk kader voor te stellen en het debat uit te breiden en grondiger te kunnen voeren voor zoiets belangrijk als de intrede in een oorlog.

De heer Top preciseert dat het niet de bedoeling is dat het parlement de plaats van de regering zou innemen. Er mag geen verwarring ontstaan met de voorstellen tot herziening van de Grondwet die erop gericht zijn om een voorafgaandelijke parlementaire goedkeuring noodzakelijk te maken.

Het gaat erom een structuur te creëren om de elementen waarop de regering zich heeft gebaseerd om de beslissing te nemen, te kunnen aftoetsen. Deze elementen worden in artikel 3 van het wetsvoorstel heel duidelijk opgesomd. Op dit ogenblik beschikt het parlement niet over een dergelijke structurele toetsingsmogelijkheid. Vandaag verschijnen dit soort vragen meestal maar op de agenda wanneer de oppositie het vraagt. En de antwoorden zijn dan ook niet steeds volledig en adequaat. Aan een wijziging van een missie of haar parameters wordt er na de bespreking van de initiële beslissing zelfs helemaal geen aandacht meer besteed.

De beoordeling van de doelstellingen en de evaluatie moeten kunnen plaatshebben in een gestructureerd kader wat vandaag onmogelijk is. Hetzelfde geldt voor de beëindiging van een missie.

De heer Buysrogge stelt vast dat de heer Top erkent dat het niet de bedoeling is de plaats van de regering in te nemen. Maar waarom verwijst hij dan in de toelichting naar de ngo *Airwars* die zeer zware kritiek heeft op de regering?

elle vise à informer ses membres et, par extension, la population des principaux objectifs d'une mission.

Comme M. Top, il renvoie lui aussi au débat parlementaire qui a eu lieu au Royaume-Uni en 2013 et qui a entraîné la non-participation du pays à l'intervention en Syrie. Cette façon de procéder permet de soulever un certain nombre de questions, relatives par exemple à la base juridique, aux discussions en Conseil de sécurité des Nations unies, aux informations dont disposent les services de renseignement, etc.

L'intervenant constate que ce genre de questions est resté sans réponse lors, par exemple, des discussions autour de la proposition de résolution relative à l'élargissement de l'intervention belge à la Syrie (*proposition de résolution relative à l'engagement de la Défense belge contre l'État islamique (EI ou DAESH) en Irak et en Syrie*, DOC 1883/006). Le mérite de la proposition de loi à l'examen est précisément de proposer un cadre législatif à cet égard et d'élargir le débat pour une décision aussi importante que l'entrée en guerre, afin qu'il puisse être mené de manière plus approfondie.

M. Top précise que l'objectif n'est pas que le Parlement prenne la place du gouvernement. Il ne doit pas y avoir de confusion avec les propositions de révision de la Constitution, qui visent à exiger l'approbation préalable du Parlement.

Il s'agit de créer une structure permettant d'analyser les éléments sur lesquels le gouvernement a fondé sa décision. Ces éléments sont énumérés très clairement à l'article 3 de la proposition de loi. Actuellement, le Parlement ne dispose pas de cette possibilité d'analyse structurelle. Force est aujourd'hui de constater que les questions de ce type ne sont généralement inscrites à l'ordre du jour qu'à la demande de l'opposition. Quant aux réponses, elles ne sont pas toujours exhaustives et adéquates. Lorsqu'il s'agit de modifier la mission ou ses paramètres, on observe qu'une fois que la décision initiale a été débattue, l'on n'y accorde plus aucune attention.

Il faut pouvoir apprécier les objectifs et procéder à une évaluation dans un cadre structuré, ce qui est impossible aujourd'hui. Il en va de même de la fin d'une mission.

M. Buysrogge constate que M. Top admet que le but n'est pas de se substituer au gouvernement. Pourquoi, dans ce cas, fait-il référence, dans les développements, à l'ONG *Airwars*, qui a critiqué très sévèrement le gouvernement?

De heer Top erkent dat het de regering is die volgens de Grondwet de beslissing tot deelname neemt. Om dit te wijzigen is een herziening van de Grondwet noodzakelijk. Verschillende voorstellen zijn overigens in die zin ingediend. Daarover gaat het wetsvoorstel niet. Het is de bedoeling de regering een structureel toetsingskader te bieden dat ze verplicht moet overmaken aan de Kamer van volksvertegenwoordigers ten einde die toe te laten onder meer de evaluatie van de missie te maken.

III. — STEMMING

Artikel 1

Artikel 1 wordt verworpen met 7 tegen 4 stemmen.

Bijgevolg wordt het hele wetsvoorstel verworpen.

De rapporteur,

Richard MILLER

De voorzitter,

Karolien GROSEMANS

M. Top reconnaît qu'aux termes de la Constitution, c'est le gouvernement qui prend la décision de participation. Pour modifier cette procédure, une révision de la Constitution est indispensable. Plusieurs propositions ont d'ailleurs été déposées en ce sens. Tel n'est pas l'objet de la proposition de loi à l'examen. Son objectif est de fournir au gouvernement un cadre d'évaluation structurel qu'il doit transmettre obligatoirement à la Chambre des représentants afin de lui permettre de procéder à l'évaluation de la mission, entre autres.

III. — VOTE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est rejeté par 7 voix contre 4.

L'ensemble de la proposition de loi est par conséquent rejeté.

Le rapporteur,

Richard MILLER

La présidente,

Karolien GROSEMANS