

Séminaire de Droit militaire et de Droit de la Guerre

Association sans but lucratif

Studiecentrum voor militair Recht en Oorlogsrecht

Vereniging zonder winstgevend doel



**Journée d'étude
du 04 mai 2001**

**" Règles d'engagement
Norme juridique nouvelle ? "**

**Studiedag
van 04 mei 2001**

**" De inzetregels
Nieuwe juridische norm? "**

Session 2000 - 2001

Sessie 2000 - 2001

Séminaire de Droit militaire et de Droit de la Guerre

Association sans but lucratif

Studiecentrum voor militair Recht en Oorlogsrecht

Vereniging zonder winstgevend doel



**Journée d'étude
du 09 mars 2001**

**Studiedag
van 09 maart 2001**

**" Règles d'engagement
Norme juridique nouvelle ? "**

**" De inzetregels
Nieuwe juridische norm? "**

Session 2000 - 2001

Sessie 2000 - 2001

Editeur responsable - Verantwoordelijk uitgever : Colonel d'Avi BEM Hre / Ere Kol v/h Vlw SBH R. REMACLE

Séminaire de droit militaire a.s.b.l. - Auditorat général près la Cour militaire
Palais de Justice - Place Poelaert - B-1000 Bruxelles.

C.C.P. N° 000-0941070-73 de l'a.s.b.l. «Séminaire de droit pénal militaire» Palais de Justice - B-1000 Bruxelles.

Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht vzw - Auditoraat generaal bij het militair Gerechtshof
Justitiepaleis - Poelaertplein - B-1000 Brussel
P.C.R. N° 000-0941070-73 - van « Studiecentrum voor militair recht » - Justitiepaleis - B-1000 Brussel.
Tel.(02) 508 60 87 - 508 60 82 Fax : (02) 508 60 87
E-Mail : srt.sem@skynet.be

" Règles d'engagement - Norme juridique nouvelle ? "
" De inzetregels - Nieuwe juridische norm? "

Composition du groupe de travail
Samenstelling van de werkgroep

Président - Voorzitter : M. GOSSIAUX, Conseiller juridique, AGC

Membres – Leden : Maj HENNEAUX.

LtKol SBH B. JANNSSENS

CPC L. VAN DEN STEEN.

Dhr. VAN HEUSDEN.

Capt VAN HOOREBEKE.

Kdt v/h Vlw D. VLAEMYNCK

Table des matières Inhoudstafel

Les Règles d'engagement *Norme juridique nouvelle ?*

I. Introduction.	p. 1
II. Les facteurs d'influence	p. 2
1. Le cadre politique	p. 2
2. Aspects juridiques	p. 5
a. Droit international public	p. 5
b. Droit national	p. 6
c. Droit de la nation hôte	p. 7
3. Aspects opérationnels	p. 7
4. Règles d'engagement en temps de guerre	p. 8
III. La nature juridique des règles d'engagement	p. 9
IV. L'évolution des opérations PSO	p. 11

Inzetregels

Hoofdstuk I. Begripsbepaling	p. 17
Afdeling 1. Definities	p. 17
Afdeling 2. Invloedsfactoren	p. 18
1. Het politieke kader	p. 18
a. Het Internationaal Publiek Recht	p. 20
b. Belgisch Nationaal Recht	p. 21
c. Recht van de gastnatie	p. 22
2. Operationele aspecten	p. 22
3. Inzetregels in oorlogstijd	p. 23
4. Deelbesluit	p. 23
Afdeling 3. Structuur en Procedures	p. 24
1. Structuur	p. 24
a. In de UNO	p. 24
b. In de NAVO	p. 24

2. Voorbeelden hoe inzetregels tot stand komen	p. 25
a. Bij de Verenigde Naties	p. 25
b. Bij de NAVO	p. 25
<i>Afdeling 4 . Het opstellen van (multinationale) inzetregels</i>	p. 26
1. Verantwoordelijkheden	p. 26
2. Basisprincipes	
a. De behoeften, zowel politieke als militaire, weerspiegelen	p. 27
b. Rekening houden met de geografische beperkingen	p. 27
c. Klaar en duidelijk opgesteld worden	p. 27
d. De internationale wetgeving respecteren	p. 27
e. De nationale wetgeving van de deelnemende landen respecteren	p. 27
f. Het recht op wettige verdediging respecteren	p. 27
g. Duidelijk de commandanten die de toelating kunnen geven tot het gebruik van geweld identificeren	p. 28
h. Alle wapensystemen behandelen	p. 28
i. Duidelijk aangeven welke personen of goederen onder de bescherming van de strijdkrachten vallen	p. 28
j. Duidelijke procedure beschrijven die een aanpassing van de inzetregels mogelijk maakt	p. 28
k. Gericht zijn op de gebruiker.	P. 28
3. De rol van de juridische raadgever	p. 28
Hoofdstuk II. Inzetregels en de objectieve rechtvaardigingsgronden	p. 29
<i>Afdeling 1: Probleemstelling</i>	p. 29
<i>Afdeling 2. "Gebod van de wet en bevel van de overheid"</i>	p. 29
1. Definitie	p. 29
2. Voorwaarden	p. 29
a. Het gebod van de wet	p. 29
b. Het bevel van de overheid	p. 30
3. Toepassing van de theorie van het bevel van de overheid : het wettig motief	p. 30
4. Het geval van het onwettig bevel van de rechtmatige overheid	p. 31
<i>Afdeling 3. De wettige verdediging</i>	p. 31
1. Definitie	p. 31
2. Toepassingsvoorwaarden	p. 32
a. De wederrechtelijke aanranding	p. 32
b. Het voorwerp van de aanranding	p. 32
c. De verdediging moet noodzakelijk zijn	p. 32
d. De evenredigheid tussen de aanval en de verdediging	p. 32
3. Uitzondering	p. 32

Afdeling 4. De noodtoestand	p. 33
1. Begrip	p. 33
2. Onderscheid	p. 33
3. Wettigheid van het begrip	p. 33
a. De dreiging met een nakend en ernstig kwaad	p. 33
b. De noodzakelijkheid van de inbreuk	p. 34
c. De verhouding tussen het beschermde goed en het opgeofferde goed	p. 34

Evolution des ROE d'UNPROFOR à KFOR et Lessons Learned

1. Introduction	p. 35
2. Evolution des ROE	p. 35
3. UNPROFOR (United Nations Protection Force) [Avril 1992 - Décembre 1995]	p. 36
a. Mandat	p. 36
b. ROE	p. 36
4. IFOR (Implementation Force) [Décembre 1995 - Décembre 1996]	p. 37
a. Mandat	p. 37
b. ROE	p. 38
5. UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium) [Mars 1996 - Janvier 1998]	p. 39
a. Mandat	p. 39
b. ROE	p. 40
6. SFOR (Stabilization Force) [Décembre 1996 - ...]	p. 40
a. Mandat	p. 40
b. ROE	p. 41
7. AFOR (Albanian Force) [Avril 1999 - Août 1999]	p. 42
a. Mandat	p. 42
b. ROE	p. 42
8. KFOR (KOSOVO Force) [Juin 1999 - ...]	p. 43
a. Mandat	p. 43
b. ROE	p. 43
9. CONCLUSIONS	p. 44
a. Evolution des ROE	p. 44
b. Règles d'engagement	p. 44
Extrait de l'aide-mémoire KFOR – Texte F	p. 47
Uittreksels uit de aide-mémoire KFOR - Tekst N	p.51

Inzetregels als rechtvaardiging van een delictstypische gedraging

Inleiding	p. 55
A. Artikel 70 Sw. – Wettige reden	p. 55
1. Algemeen beginsel	p. 55
2. Besprekking van artikel 70 Sw.	p. 56
3. Bijzondere regeling voor ambtenaren	p. 57
4. Inzetregels	p. 58
B. Artikelen 416-417 Sw. - Wettige verdediging	p. 59
C. Besluit	p. 59
MC 362 NATO Rules of Engagement	p. 61
1. Definition	p. 61
2. Self-defense	p. 61
3. Political Direction	p. 62
4. Authorized Commander	p. 62
5. Air Defense	p. 63
6. Air Defense	p. 63
a. MC 362 (1)	p. 64
b. MC 362 (2)	p. 64
7. Other Air Operations: Past	p. 65
8. Other Air Operations	p. 65
a. MC 362 (1)	p. 65
b. MC 362 (2)	p. 65
9. Art V and Non-Art V Operations	p. 66
10. Use of MC 362 in the cockpit	p. 66
11. Technical Developments (1)	p. 67
12. Conclusions	p. 69
SLIDES	p. 71
Synthèse des questions – réponses - Syntheses van de vragen en antwoorden	p. 75
Conclusions – conclusies	p. 85

Les Règles d'engagement Norme juridique nouvelle ?

Par M. Christian GOSSIAUX, Conseiller - AGC/CJI

I. Introduction.

Lors de sa comparution devant la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, le Lieutenant-Général Charlier – interrogé à propos de l'interprétation qu'il donnait des règles d'engagement en vigueur pour l'opération entreprise dans ce pays, déclara :

« Il est impossible d'enserrer des règles militaires dans des écrits stricts. C'est une vision de juriste. On crée ainsi paralysie et insécurité. C'est une utopie. »

Sans doute la pratique des planificateurs et des exécutants des opérations de maintien ou de soutien de la paix – qu'ils soient militaires ou civils, est-elle venue contredire cette opinion tranchée. Il n'en reste pas moins vrai qu'un effort de clarification s'imposait à l'égard de ce concept relativement nouveau largement méconnu des médias et du grand public.

En effet, si ce type de directive militaire peut paraître désormais familier aux militaires et aux civils ayant participé à des opérations de maintien ou de soutien de la paix, sa nature strictement juridique n'a à ce jour jamais fait l'objet d'une analyse quelque peu fouillée. L'importance de son rôle ne semble plus guère contesté, ni au sein des états-majors nationaux ou internationaux ni par les instances des pouvoirs exécutif, législatif et – nous le verrons – judiciaire.

Ainsi, à titre d'exemple, la même commission Rwanda définissait dans son rapport les règles d'engagement comme des règles de comportement, ce qu'à l'évidence d'ailleurs elles ne sont pas.¹

« Ces missions sont concrétisées par un mandat contenu dans une résolution de l'organe qui le décide. Des règles de comportement à suivre dans l'exécution de ce mandat, les Rules of engagement sont définies ».

Sans doute ne s'agissait-il là que d'une imprécision de langage dans le chef des rédacteurs du rapport, car leur importance de fait et de droit ne leur avait pas échappé. En effet, la lecture attentive des recommandations émises par la Commission à ce sujet est éclairante.²

Qu'on en juge à ces quelques propositions :

- n°14. *Les règles d'engagement doivent être simples, claires et explicites. En outre, le commandement de la force de maintien de la paix – et, au besoin, le commandant du contingent belge – doivent les traduire en directives militaires compréhensibles à l'usage des troupes. Les règles d'engagement doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées à la détérioration de la situation.*

¹ Rapport de la Commission parlementaire du Sénat sur les événements au Rwanda, 6 décembre 1997, page 156.

² Chapitre 5 “Recommandations” du rapport, pages 725 à 727

En ce qui concerne la préparation technique et le déroulement de la participation d'un détachement belge à une mission de l'ONU, la Commission précisait :

- N° 15. *Nos troupes doivent recevoir une formation adaptée à la mission qui sera la leur dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Chaque détachement doit recevoir un entraînement spécifique, pendant le temps nécessaire, en vue de la mission qu'il aura à remplir à l'étranger. Cette formation doit comprendre un briefing complet sur leur mission et un exposé détaillé et pratique concernant les règles d'engagement, le comportement à adopter sur place et la situation qui règne dans le pays où les troupes sont envoyées.*
- N° 16. *La commission propose, par analogie avec ce qui se fait dans les pays scandinaves, que la Belgique dispense aux cadres et éventuellement aux troupes des forces armées et/ou de la future mission de maintien de la paix, une formation spéciale qui leur permettra de jouer leur nouveau rôle de « peacekeepers » et de « peace-enforcers ». La formation pourrait être dispensée dans un cadre plus large, comme celui de l'UEO, de l'OTAN ou de l'ONU.*

Cette préparation ne peut pas se faire au détriment de l'entraînement militaire normal. Elle ne peut pas compromettre ni du point de vue matériel ni du point de vue psychologique, la possibilité d'engager les troupes en cas de conflit armé. Les « missions de police » ne peuvent pas hypothéquer le caractère opérationnel et militaire.

- N° 17. *Il y a lieu d'expliquer et de commenter en langage clair le mandat et les règles d'engagement à l'état-major et aux hommes jusqu'aux échelons inférieurs du contingent. L'on ne peut pas se contenter d'une information « en cascade » comme celle qui a eu lieu au sein de la MINUAR.*
- N° 26. *Dans des situations de crise, les responsables militaires de la mission de paix sur le terrain doivent pouvoir interpréter le mandat ou les règles d'engagement, si ceux-ci ne sont pas suffisamment clairs pour que l'on puisse réagir à la situation.*
- N° 27. *Les conseillers en droit des conflits armés doivent recevoir une formation de haut niveau. Leur capacité à communiquer avec le personnel et à lui fournir des explications didactiques doit être évaluée. Ces personnes doivent être hautement qualifiées et satisfaire à des critères sévères.*

II. Les facteurs d'influence.

Situées au confluant des domaines politique, juridique et militaire, les règles d'engagement rédigées pour chaque opération de maintien ou de soutien de la paix en subiront directement l'influence.

1. Le cadre politique.

Déterminantes dans la décision de recourir à des opérations internationales de maintien ou de soutien de la paix, les considérations politiques exercent un rôle à différents

niveaux. A l'issue de négociations diplomatiques – qu'elles se déroulent entre parties au conflit ou entre autorités nationales des pays qui veulent livrer des forces et les organisations internationales – une décision est prise quant à l'engagement de forces armées et à l'emploi de la force requise. Les règles d'engagement sont ainsi le fruit de la concertation entre dirigeants politiques et militaires. L'objectif premier des règles d'engagement consistera donc en l'établissement de marges de manœuvre dans les limites desquelles les militaires pourront employer la force.

Les règles d'engagement devraient être rédigées de telle façon que les actions militaires ne puissent entraver l'objectif politique initialement défini. En ce qui concerne les opérations de maintien ou de soutien de la paix, les motifs politiques sous-jacents à la limitation de l'emploi de la force peuvent viser à :

- prévenir des incidents qui dégénèrent au point de perdre le contrôle du conflit ;
- fournir un minimum de sécurité pour le personnel engagé et les organisations humanitaires ;
- éviter toute interférence des opérations militaires qui pourraient finalement s'avérer nuisibles aux négociations du processus de paix ;
- éviter le plus possible des victimes civiles, afin de ne pas s'aliéner le soutien d'une opinion publique facilement influencée par des effets médiatiques critiques ou hostiles
- renforcer voire rétablir des institutions démocratiques.

Les opérations de soutien de la paix doivent se dérouler en conformité avec les décisions du Conseil de sécurité. Celui-ci établira pour chaque opération un mandat inséré dans une résolution. Le Conseil de sécurité a lui aussi dû s'adapter aux nouveaux conflits de la dernière décennie. Si l'on compare le mandat d'UNAMIR (Résolution 872) à celui de l'opération au KOSOVO (Résolution 1244), l'on perçoit une nette évolution. Pour la première opération, il n'était pas fait mention du chapitre de la Charte des Nations unies dans lequel s'insérait l'exécution de l'opération. Les missions étaient vaguement définies. En ce qui concerne l'opération au Kosovo, il a cette fois été clairement indiqué qu'elle relevait du Chapitre VII. De plus, une description y fut faite des tâches de la "présence de sécurité internationale" et de la "présence civile internationale".

Puisque toute une série de règles d'engagement doivent s'inspirer directement du mandat, il s'avère d'une importance capitale pour les militaires et diplomates agissant sur le théâtre des opérations de pouvoir bénéficier d'un mandat clair et bien formulé ainsi que d'une bonne coordination de leurs tâches dans un climat de compréhension mutuelle.

La volonté politique et le rôle de l'opinion publique vis-à-vis du déroulement d'une opération de maintien de la paix sont prégnantes dans la formulation des règles d'engagement. Quelles seraient en effet les conséquences auprès de la population, des médias, et des parlements nationaux de l'échec – éventuellement sanglant – de leur déroulement ? Comment réagiraient-ils en cas de pertes plus ou moins importantes au sein de leurs contingents ou au sein de la population civile ? Convient-il d'exiger une intervention robuste avec des règles d'engagement adéquates qui permettent d'employer la force plus souvent et plus rapidement ou faut-il se contraindre à une attitude plus attentiste et passive des troupes déployées ?

De plus, une forme d'approbation voire de consensus politique sont requis au sein de la communauté internationale pour le lancement d'une opération de maintien de la paix : les pays participants doivent en effet s'accorder sur le niveau de la force autorisée. Dans le cas d'UNPROFOR³, les pays affirmaient ainsi avoir reçu l'instruction d'employer la force "*to the minimum extent necessary*" et uniquement dans les hypothèses liées à des situations de recours à la légitime défense. Cela a donc été conséquemment pris en compte par le commandant de la Force dans la rédaction des règles d'engagement.

La définition qui est ensuite donnée de la notion de légitime défense est d'une importance primordiale pour établir les limites du recours à l'emploi de la force par les militaires en opération ONU. Lors de l'opération IFOR⁴, moins de problèmes surgirent à propos de cette définition de la légitime défense que lors de l'opération UNPROFOR : les hommes politiques s'étaient sans doute moins préoccupés de l'application des règles d'engagement au vu du déroulement satisfaisant de l'ensemble de l'opération.

Durant la période de transition entre les opérations IFOR et SFOR⁵, des considérations politiques particulières exercèrent encore quelque influence sur l'établissement des règles d'engagement. Une des questions à résoudre fut ainsi de déterminer si les militaires devaient participer, en engageant tous leurs moyens, au dépistage, à l'arrestation de criminels de guerre et à leur transfert auprès du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à la Haye. Cette question politique sensible qui s'était déjà posée à propos de l'opération IFOR, eut une influence directe sur le contenu des règles d'engagement. C'était une position politique qui allait directement à l'encontre de certaines politiques nationales, davantage soucieuses de n'exercer que des actions menées sans risque de victimes à déplorer. Finalement, les règles d'engagement de l'opération SFOR mentionnèrent qu'il était permis aux militaires de procéder à l'arrestation de personnes suspectes d'avoir commis des crimes de guerre, s'ils entraient en contact avec eux pour autant que cela ne mette pas en cause l'exécution des tâches qui leur avaient été assignées dans le mandat et dans la mesure où les circonstances concrètes de l'opération le permettaient. Il n'était donc pas question d'une politique de recherche active de criminels de guerre. Cette règle d'engagement ne fut pas toujours appliquée d'égale manière. Il est étrange d'avoir à constater que la plupart des arrestations se sont opérées dans le secteur des Britanniques et pratiquement jamais dans celui des Américains. Les Français furent quant à eux accusés de passivité lorsqu'ils rencontraient un criminel de guerre. Paradoxalement, Paris, qui avait été à la source du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, bloqua pendant longtemps toute coopération. Contrairement aux anglo-saxons, elle ne livra pratiquement aucune information confidentielle pour faire avancer les enquêtes du TPI. Depuis le début, la prédominance du droit coutumier, puis l'activisme américain auprès du Tribunal avaient convaincu la France que Washington "dictait" la justice dans l'ex-Yougoslavie. Le Tribunal apparut donc à la France comme un instrument au service de Washington alors que l'ordre américain s'imposait en Bosnie, et ce bien que les Français – avec 68 soldats tués en Bosnie – aient payé le plus lourd tribut au conflit. Ainsi, le 9 décembre 1997, Alain Richard, ministre de la Défense, n'hésita pas à affirmer qu'il ne se rendrait "jamais à La Haye", puisque le Tribunal pratiquait une "justice spéciale" et qu'il était hors de question que des officiers français aillent témoigner dans ce "cirque". Gênées toutefois par l'impact public de ces déclarations, les autorités françaises eurent tôt fait

³ UN Protection Force en ex-Yougoslavie (1992-1995)

⁴ Implementation Force en Bosnie (1995-1996)

⁵ Stabilization Force en Bosnie (1996 – 2001...)

de minimiser la portée des propos du ministre en les mettant au compte d'une bavure personnelle⁶.

Enfin, des intérêts nationaux peuvent également jouer un rôle déterminant. Qu'on en juge à l'attitude changeante des gouvernements de pays contributeurs de troupes après les événements du Rwanda ou de Somalie. En Belgique plus particulièrement, et suite à l'évolution de son opinion publique, des médias et du Parlement, il fut décidé de participer plus activement à l'établissement des mandats, d'examiner de manière approfondie si les règles d'engagement assuraient une sécurité optimale des forces et si les moyens militaires autorisés étaient à la mesure des menaces potentielles.

2. Aspects juridiques.

Les règles d'engagement vont devoir se conformer à des dispositions normatives issues du droit international public, du droit national des pays contributeurs en effectifs militaires ainsi que du droit de la nation hôte.

a. Droit international public.

Le respect du droit des conflits armés est à cet égard fondamental. Il est principalement composé d'une série de traités internationaux comme les Conventions de la Haye, les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977. Bien que ces traités ne soient pas explicitement applicables aux opérations de maintien de la paix car ne visant en principe que les conflits interétatiques et/ou intraétatiques, il est néanmoins nécessaire d'en tenir compte lors de l'établissement des règles d'engagement. Cette applicabilité se fera bien souvent de manière passive, en ce sens que les règles d'engagement ne seront pas censées aller à l'encontre des principes que ce droit appelle à observer.

Tant pour les Nations unies que pour les organisations régionales, le Droit des conflits armés sous-tend la rédaction des règles d'engagement. L'ONU a d'ailleurs publié en août 1999 un document⁷ qui requiert l'application du droit des conflits armés quand les forces de l'ONU deviennent partie au conflit, document sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie de la présente étude.

La question récurrente qui se pose est dès lors la suivante : “une force de paix de l'ONU est-elle partie au conflit quand elle exécute une opération d'imposition de la paix ?”

Le droit des conflits armés n'est, en principe, applicable qu'aux parties combattantes et ne vise donc pas les unités de maintien de la paix qui ne sont pas parties au conflit. C'est pourquoi les militaires de l'ONU capturés ont toujours été considérés par la communauté internationale comme des otages et non comme des prisonniers de guerre.

⁶ Voir à ce sujet Pierre Hazan, “La justice face à la guerre – de Nuremberg à La Haye”, Editions Stock 2000, pages 164 et 166

⁷ Observance by United Nations forces of international humanitarian law.

Dans la pratique suivie par l'OTAN, nous retrouvons de nombreux principes (principe de proportionnalité, d'emploi de la force minimale et de minimisation des dégâts collatéraux) qui sont issus du droit des conflits armés et qui sont explicitement repris dans l'annexe E de chaque plan opérationnel (OPLAN).

Lors d'opérations ONU pour le maintien de la paix, nous pouvons retrouver dans les règles d'engagement des dispositions relatives à la capture et au traitement des prisonniers de guerre, à la minimisation des dégâts collatéraux, à la protection de la population civile ainsi qu'à la sauvegarde des biens culturels.

Contrairement au droit des conflits armés, les traités relatifs aux droits de l'homme sont quant à eux bien d'application dans de pareilles circonstances de sorte que les membres d'une force de paix jouissent d'une certaine protection juridique offerte par lesdits traités. C'est l'une des raisons pour lesquelles la convention de l'ONU du 9 décembre 1994 relative à la sécurité du personnel ONU et du personnel associé a été adoptée. Ce traité n'est toutefois pas d'application aux actions d'imposition de la paix sous le Chapitre VII des Nations unies. Si une unité ONU devient de fait une partie combattante, le droit des conflits armés sera d'application.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que des Etats qui n'auraient pas ratifié les conventions relatives au droit des conflits armés pourraient malgré tout être tenus de les respecter au titre du droit coutumier international. C'est ainsi que la jurisprudence internationale a reconnu le caractère coutumier des règles du droit de la guerre codifiées à La Haye à l'égard des ressortissants d'Etats qui n'y étaient pas parties.

Ainsi donc, le droit conventionnel, quoique prédominant dans cette matière, ne l'épuise pas complètement. C'est ce qu'affirme la célèbre clause dite "de Martens"⁸ que l'on retrouve notamment dans la déclaration de Saint-Pétersbourg du 29 novembre 1868, les Conventions de La Haye (1899-1907) et de Genève (1949), et qui réserve expressément le droit coutumier.

b. Droit national.

En plus du droit international public, des facteurs juridiques nationaux seront pris en compte pour l'établissement et l'application des règles d'engagement.

Il convient de rappeler à cet égard que des instructions multinationales ne peuvent être invoquées pour justifier le comportement délictueux de militaires belges à l'étranger. In fine, c'est le juge pénal national qui doit décider de la conformité au droit de l'usage de l'emploi de la violence.

Les règles d'engagement doivent prendre en compte trois grands principes, à savoir les principes de nécessité militaire, de proportionnalité et de discrimination.

⁸ "En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les hautes parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non-compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique."

- Le principe de nécessité implique qu'il faille a priori et dans toute la mesure du possible privilégier les méthodes qui ne nécessitent pas l'usage de la force pour atteindre l'objectif. Les règles d'engagement d'UNPROFOR prévoyaient au début de l'opération en Bosnie-Herzégovine que le personnel se retire plutôt que d'accepter la confrontation et qu'il ne réagisse à des actions ou à des intentions hostiles qu'en tout dernier ressort. Plus tard, lors des opérations UNPROFOR et IFOR, seule la procédure de sommation prévalut, l'avertissement oral d'abord, le chargement d'armes ensuite, comme moyen de dissuasion, et finalement les tirs d'avertissement. Si cela n'avait pas d'effet favorable, les militaires pouvaient viser leur cible. Cette procédure n'était évidemment pas requise dès lors que la légitime défense nécessitait une réponse violente immédiate.
- Le principe de proportionnalité : s'il n'est pas possible d'atteindre le but par d'autres moyens que la force, cette dernière doit être en rapport avec l'action hostile ennemie. A la lumière des règles d'engagement d'UNPROFOR, d'IFOR et de SFOR, il ressortait que, dans tous les cas, il était prohibé d'employer plus de force que ce qui était strictement nécessaire.
- Le principe de discrimination : l'emploi de la force doit à tout moment être dirigé contre des combattants et des objectifs militaires. Le problème qui peut surgir lors d'opérations de soutien de la paix tient en ceci qu'il est souvent difficile d'opérer une distinction nette entre combattants et civils d'une part, et entre objectifs militaires et biens civils d'autre part.

c. Droit de la nation hôte.

Bien que limité et indirect, le droit de la nation hôte joue un rôle important lors de l'établissement des règles d'engagement. A l'occasion du déploiement d'une force de paix, ce que l'on appelle un "*Status of Forces Agreement (SOFA)*" sera conclu afin de prendre en compte voire d'atténuer les problèmes liés au respect de la souveraineté nationale du pays hôte. Il s'agit de dispositions juridiques, entre autres relatives à la liberté de mouvement de la force de paix, au contrôle et aux prérogatives des zones de déploiement et de l'infrastructure de la force de paix, au droit de procéder à des arrestations et à recourir à des mesures d'internement provisoire, aux prérogatives et immunités des membres de la force de paix, aux accords économiques, financiers et douaniers ainsi qu'aux procédures de règlement des contentieux divers et autres dommages.

3. Aspects opérationnels.

Les facteurs opérationnels jouent enfin un rôle déterminant dans la mesure où la planification opérationnelle s'élaborer selon l'angle étroit de l'emploi minimum requis de la force. Il convient entre autres de s'accorder sur les circonstances et la manière dont les systèmes d'armes pourront être mis en oeuvre. Le mandat d'une opération quelconque définit les tâches militaires à exécuter. Les planificateurs opérationnels détermineront alors la manière et les moyens par lesquels ces tâches devront être exécutées.

Sur base de ces données, et en combinaison avec les directives politiques ou stratégiques, une coordination s'avère nécessaire entre les planificateurs opérationnels et les conseillers juridiques. Ensemble, ils doivent déterminer qui aura l'autorité pour employer ces systèmes d'armes, qui pourra décider de procéder à des tirs indirects (mortiers ou artillerie), d'engager les forces aériennes au profit des forces de terre, etc. La résolution de ces problèmes débouche sur la rédaction d'une matrice appelée "*Fire Release Authority*" qui précise l'autorité habilitée à décider de l'engagement d'un système d'arme et qui détermine le niveau hiérarchique jusqu'où cette habilitation peut être déléguée.

Des considérations purement tactiques (terrain, ennemi, etc.) doivent elles-aussi être prises en compte. A titre d'exemple, parmi les opérations classiques : le commandant peut interdire l'emploi d'armes incendiaires dans le cadre d'un combat urbain.

En ce qui concerne les opérations de soutien de la paix, il y a également lieu de s'interroger sur la nature et le type d'opération entreprise. Il est clair que les règles d'engagement d'une opération de maintien de la paix seront beaucoup plus limitatives que celles rédigées dans le cadre d'une opération d'imposition de la paix.

Certaines questions sensibles surgissent en outre à propos de l'appréciation des besoins opérationnels. Ainsi en est-il – nous l'avons déjà évoqué – de l'arrestation de criminels de guerre inculpés. Mais il y en a d'autres : faudra-t-il recourir à des techniques de "*Crowd and Riot control*" ? Quels moyens seront disponibles à cet effet ? Qui pourra en autoriser l'emploi, la distribution ? L'emploi de la force sera-t-il autorisé pour contrôler les médias, quand ceux-ci sont utilisés pour monter la population contre la force de paix ou le processus de paix ?

4. Règles d'engagement en temps de guerre.

Nous nous sommes penchés essentiellement sur les règles d'engagement adoptées pour des opérations de soutien de la paix. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure ces règles d'engagement pour ce type d'opérations diffèrent de celles qui prévalent en temps de guerre. Les opérations de maintien de la paix se distinguent en effet par leur nature même des interventions entreprises en temps de guerre en ce sens que leur objectif politique demeure l'appui à un processus de paix. Le principe de l'emploi de la force minimale sera donc essentiel. La différence se situe donc au niveau d'un emploi maîtrisé et réactif de la violence en lieu et place du recours à une violence résolument active qui prévaut en période de guerre.

Dans le cadre des opérations militaires classiques, les règles d'engagement ne limiteront l'emploi de la force que de manière évidemment modérée. Les autorités militaires et politiques devront indiquer les moyens et les méthodes utilisables mais aussi dans quelle mesure elles désirent se ménager une marge de négociation. Il peut s'agir d'une limitation des objectifs, de la non-autorisation ou de la limitation de l'emploi de certains systèmes d'armes (la "*weapons release authority*" par exemple), ou de la limitation de la zone dans laquelle certains procédés pourront être de mise.

III. La nature juridique des règles d'engagement.

Les règles d'engagement internationales ont été définies comme des directives, applicables aux contingents qui opèrent hors du territoire national pour des missions spécifiques, que ce soit directement par le biais d'un mandat onusien ou en soutien de résolutions de l'ONU par l'entremise de l'OTAN ou d'une coalition internationale.

Au sein des Nations unies, un projet de règles d'engagement est rédigé selon un canevas établi par le Secrétaire général, et ce en conformité avec une résolution du Conseil de sécurité, voire de l'Assemblée générale le cas échéant, lequel, sur base du Chapitre VI ou VII de la Charte, décide de l'envoi des casques bleus et rédige un mandat ad hoc, c'est-à-dire établi en termes généraux pour une mission bien déterminée. Elles sont alors soumises aux états participants. Ce n'est qu'une fois dégagé un consensus quant au timing, à l'amplitude et au degré d'intensité des paramètres proposés quant à l'usage de la force que le texte devient définitif.

Que la situation politique ou militaire vienne à évoluer de manière sensible et les règles d'engagement peuvent être adaptées moyennant l'approbation préalable du Conseil de sécurité. Ainsi, par exemple, pour l'organisation de futures élections ou l'établissement de zones de sécurité.

En tant que focalisées sur l'usage plus ou moins étendu de la force, les règles d'engagement s'adressent prioritairement au commandant de la force responsable qui peut lui aussi proposer les amendements ou adaptations qu'il estime nécessaires. C'est à lui qu'incombe l'obligation de les traduire ou de les affiner à temps en ordres et instructions destinées aux militaires individuels sous son commandement.

Même si des considérations d'ordre politique s'avèrent primordiales pour atteindre l'objectif recherché, les règles d'engagement doivent prendre en compte le droit des conflits armés ainsi que le droit pénal des états d'origine. Elles ne peuvent donc autoriser et a fortiori avoir recours à aucun acte de violence en contradiction avec le droit national du militaire concerné. Un conflit entre deux normes juridiques ne créerait pas seulement une regrettable confusion, mais pourrait aboutir à la commission d'actes illégaux ou délictueux. C'est la raison pour laquelle les règles d'engagement octroient aux états d'origine toute latitude pour édicter des prescriptions à leurs unités conformes à leur droit interne. Celles-ci ne peuvent cependant en aucun cas s'avérer plus tolérantes. Sur le terrain donc, les règles d'engagement définissent le cadre légal théorique de l'usage de la violence. La légalité de son utilisation dans des situations concrètes reposera sur le respect des principes de subsidiarité ou de nécessité et de proportionnalité.

Ce principe de légalité ayant été posé, comment convient-il de caractériser juridiquement le contenu normatif des règles d'engagement ?

Du point de vue du droit international, ces règles ne rentrent dans aucune des catégories des sources de droit international édictées par l'*article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice*. Elles ne constituent à l'évidence ni une obligation conventionnelle, ni une coutume ni aucune autre source subsidiaire de droit international. Tout au plus pourrait-on les considérer comme des directives émanant d'une organisation internationale, à l'instar des directives européennes définissant un objectif contraignant à

atteindre mais laissant aux états membres de l'organisation toute latitude pour adopter les moyens destinés à y parvenir, quitte ce faisant à devoir adapter leur législation interne.

Les règles d'engagement présentent toutefois une caractéristique qui les rend irréductibles à ce type de norme en ce sens qu'elles doivent impérativement se conformer aux législations internes respectives des pays participant aux opérations.

Si l'on s'en réfère à la pratique belge en la matière, une réponse à la question de la nature juridique des règles d'engagement a bien été apportée par les juridictions militaires⁹.

Dans plusieurs affaires relatives à la conduite des opérations de militaires belges affectés à la Force des Nations unies en Somalie, le Conseil de guerre de Bruxelles avait argué dans la motivation de ses jugements que “*les dispositions de la partie spéciale du Code pénal (en l'occurrence soit les articles 392 et 398, soit les articles 418 et 419) devaient être lus conjointement avec l'article 70 ... et avec les règles d'engagement qui constituent le code de conduite des militaires belges en mission à l'étranger*”.

Cette formulation donnait à penser que le Conseil de sécurité considérait lesdites règles d'engagement comme des dispositions de nature législative pouvant entrer en concurrence avec l'article 70 du Code pénal qui prévoit la cause de justification de l'autorisation de la loi, c'est-à-dire une circonstance déterminée qui a pour effet de faire perdre à un comportement son caractère répréhensible ou culpeux.

Un des cas soumis au Conseil de guerre concernait celui d'une sentinelle poursuivie pour avoir porté des coups ou occasionné des blessures volontaires à un enfant somalien qui avait tenté de s'introduire dans la zone de sécurité dont le militaire devait interdire ou garder l'accès. Après avoir adressé les avertissements d'usage et tiré un coup de semonce, l'enfant n'en tint pas compte et le militaire tira dans les jambes de l'enfant. Le Conseil de guerre acquitta le militaire.

L'Auditeur général interjeta toutefois appel contre ce jugement du 21 décembre 1994 notamment pour faire la clarté sur la nature juridique et la force contraignante de ces règles d'engagement édictées en vue de réglementer l'emploi de la force armée dans chacune des opérations où sont engagées des forces des Nations unies.

L'Arrêt de la Cour militaire de Belgique fut rendu le 24 mai 1995 et confirma le jugement du Conseil de guerre en établissant que les règles d'engagement n'étaient pas des normes législatives pouvant déroger aux lois internes des contingents nationaux ou aux conventions ratifiées par ces lois mais constituaient des directives d'ordre politique ou militaire correspondant à la notion juridique d'ordre de l'autorité qui, pour être exécutoire, doit être conforme à ces lois.

Lorsque le droit national des casques bleus connaît la cause de justification de l'autorisation de la loi (article 70 du code pénal), aucune règle d'engagement ne pourrait donc priver un casque bleu belge de cette cause de justification lorsqu'il recourt, dans une situation de conflit armé international, aussi limitée qu'elle soit, à des moyens ou méthodes de combat licites au regard des conventions internationales ratifiées par les lois de son pays.

⁹ Cfr M. FOBE, “Intervention sur la question de l'incidence sur les règles d'engagement d'une situation de conflit armé”. *Revue de Droit militaire et de Droit de la guerre*, 1997, XXXVI – 1-2, pages 199 à 201.

La lecture de certains attendus de l’arrêt est éclairante quant à la portée donnée aux règles d’engagement.

L’Arrêt de la Cour militaire définit en effet de manière très précise la notion que les règles d’engagement recouvrent ainsi que le but qu’elles poursuivent.

Les règles d’engagement sont des directives générales émanant de l’autorité compétente, destinées à indiquer aux forces armées, qui sont sous l’ordre de cette autorité, le plus précisément possible, dans quelles conditions elles peuvent, dans un conflit, employer toutes formes de violence lors de l’exécution de leur mission.

En ce qui concerne la forme et le caractère que ces règles revêtent ainsi que les conditions de validité auxquelles elles doivent se conformer, l’arrêt poursuit :

“Les règles d’engagement existent sous la forme d’un mandat de nature internationale, administrative, judiciaire et présentent ce caractère, aussi bien à l’encontre des états membres, dont les forces armées participent à certaines opérations, comme à l’encontre du personnel supérieur des forces armées engagées, fournies par un état pour ces opérations. Afin de pouvoir valoir comme un ordre concernant l’emploi de la violence, les règles d’engagement sont traduites sous forme d’ordres qui, afin de mener à l’obligation d’obéissance et servir de base aux poursuites pénales intentées du chef d’insubordination pour les militaires belges, doivent émaner d’un supérieur national, hiérarchique ou fonctionnel dans le sens de l’article 28 du Code pénal militaire.”

L’Arrêt réaffirme la nécessité de la conformité des règles d’engagement au principe de légalité en soulignant que l’ordre contenu dans les règles d’engagement ne peut être exécuté lorsque l’exécution de cet ordre peut entraîner manifestement la commission d’un crime ou d’un délit.

Enfin, l’Arrêt souligne qu’à l’occasion de l’appréciation des causes de justification invoquées et prévues à l’article 70 du Code pénal, le juge pénal doit apprécier la conduite de l’agent chargé de l’exécution des règles d’engagement poursuivi au moyen de l’ordre tel qu’il a été donné *in concreto* par le supérieur hiérarchique de l’état membre concerné à l’agent de la même nationalité.

IV. L’évolution des opérations PSO¹⁰.

Pendant de nombreuses années, l’ONU a hésité à reconnaître l’applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix. Elle a fait valoir des impossibilités d’ordre juridique, politique ou pratique, afin de rejeter son application. En particulier, l’ONU a soutenu qu’elle n’est pas partie aux Conventions de Genève, et que celles-ci ne prévoient pas la ratification par des organisations internationales. Par ailleurs l’ONU ne pourrait être assimilée à une partie au conflit ou à une puissance au sens des Conventions de Genève. Enfin, la mise en oeuvre de certaines dispositions (sur la répression pénale des infractions, notamment) serait inconcevable.

¹⁰ “Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies”, Annie Ryniker, Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 836, p. 795-805

Ainsi, les règlements des premières opérations de maintien de la paix (Proche-Orient, Congo et Chypre) ne contenaient qu'une clause sur l'observation et le respect des principes et de l'esprit des conventions applicables au personnel militaire. Référence était néanmoins faite aux Conventions de Genève de 1949, aux Protocoles additionnels de 1977 et à la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé ; le modèle d'accord entre l'ONU et les Etats membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix comprenait la même clause. Cette dernière n'impliquait toutefois aucune responsabilité directe des Nations unies pour faire respecter le droit international humanitaire.

En 1992, cette clause fut d'ailleurs introduite dans la plupart des accords sur le statut des forces de l'ONU, signés avec les Etats sur le territoire desquels celles-ci sont déployées. Certains des accords conclus récemment disposent que l'ONU s'assure que la mission soit conduite de manière à respecter non seulement les principes et l'esprit, mais les principes et les règles des conventions internationales relatives à la conduite du personnel militaire¹¹.

L'évolution de la position onusienne est donc notable. Peu à peu, l'ONU a accepté d'endosser une part de responsabilité quant à l'obligation de faire respecter le droit humanitaire par les troupes qu'elle contrôle.

Les Nations unies ont ainsi publié, le 6 août 1999, la Circulaire du Secrétaire général intitulée "*respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies*".

Cette circulaire s'applique uniquement aux opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Seul un Etat ou une coalition d'Etats sont autorisés par le Conseil de sécurité à entreprendre une opération sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Quant aux contingents nationaux des Etats participants, ils sont soumis aux règles du droit international humanitaire qui lient leurs états respectifs dans leurs rapports avec les autres parties au conflit.

Selon son article premier, les règles et les principes fondamentaux du droit international humanitaire s'appliquent aux forces onusiennes lorsque celles-ci participent activement aux combats lors d'un conflit armé, qu'il soit de nature international ou interne. Il peut s'agir d'une intervention de contrainte (peace enforcement) ou d'une opération de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense (peacekeeping).

La Circulaire rappelle ensuite qu'elle n'est pas exhaustive et ne contient donc pas toutes les règles qui s'appliquent au personnel militaire en cas d'affrontements armés (article 2). Les casques bleus restent donc tenus par leur législation nationale de respecter les instruments de droit international humanitaire par lesquels leurs pays d'origine respectifs sont liés.

En cas de violation du droit international humanitaire, la Circulaire prévoit que le personnel militaire sera poursuivi devant les tribunaux de son pays (article 4). Cet article ne devrait pas être considéré comme une restriction par rapport aux obligations générales qui envisagent des poursuites selon le principe de la juridiction pénale universelle (donc

¹¹ Par exemple, dans les récents accords entre l'ONU et l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie (MINURSO), et l'accord avec la République centrafricaine, 1998

également par d'autres juridictions nationales) en cas d'infractions graves au droit international humanitaire. Par ailleurs – et on peut le regretter –, la Circulaire ne fait pas mention des développements récents quant à l'établissement d'une juridiction internationale.

L'article 5 vise quant à lui la protection de la population et des biens civils et rappelle le principe fondamental de la distinction entre, d'une part, les objectifs militaires et, d'autre part, les personnes et les biens civils. Les attaques sans discrimination et les représailles sont prohibées. Les forces des Nations unies doivent prendre toutes les précautions possibles pour éviter ou réduire au minimum les pertes humaines ou les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment. Il est stipulé que les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires.

Un autre principe coutumier et fondamental du droit humanitaire, qui prescrit que le choix des moyens n'est pas illimité, est inclus dans l'article 6. En particulier, les forces de l'ONU ont l'interdiction d'utiliser des gaz asphyxiants, toxiques ou assimilés¹², de recourir à des méthodes de guerre biologiques, ainsi que d'utiliser des balles qui explosent¹³, se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain¹⁴ et certains projectiles explosifs. Il faut saluer le fait que le texte reflète l'évolution récente du droit en la matière en interdisant l'emploi de certaines armes classiques, comme celles blessant par des éclats non localisables, les mines antipersonnel, les pièges et les armes incendiaires¹⁵. Il est peut-être regrettable que l'interdiction de l'emploi et du transfert des armes laser aveuglantes n'ait pas été incluse dans cet article, vu que cette interdiction semble être généralement acceptée¹⁶.

Les méthodes de combat consistant à ordonner qu'il n'y ait pas de survivant, à attaquer des biens indispensables à la survie de la population civile, à endommager de façon étendue, durable et grave l'environnement, ainsi que les opérations dirigées contre des installations contenant des forces dangereuses, sont prohibées. Afin d'assurer la protection des biens culturels, il est recommandé aux forces de l'ONU de n'utiliser en aucun cas les biens culturels et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient les exposer à une destruction ou à une détérioration. Le droit de déroger aux obligations conventionnelles si la nécessité militaire l'exige, tel que prévu dans la Convention de La Haye de 1954, n'a pas été retenu¹⁷.

¹² Le protocole de Genève du 17 juin 1925 concerne la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques.

¹³ Allusion est faite à la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 qui interdit l'usage de certains projectiles en temps de guerre.

¹⁴ La Déclaration (IV,3) de la Conférence internationale de la Paix de La Haye (1899) concerne l'interdiction d'employer des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain.

¹⁵ Ces interdictions se trouvent reprises dans la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, du 10 octobre 1980, soit le Protocole I concernant les éclats non localisables, le Protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, et le Protocole III sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires, connue sous le nom de Traité d'Ottawa.

¹⁶ Il s'agit du Protocole IV à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, adopté en 1995.

¹⁷ Voir l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et, en général, le Deuxième Protocole relatif à cette Convention, adopté en mars 1999.

L’obligation de traiter les civils et les personnes hors de combat avec humanité et sans discrimination est prévue à l’article 7. Il est rappelé que les femmes et les enfants font l’objet d’une attention particulière.

Quant aux personnes détenues, un traitement conforme aux dispositions de la III^e Convention de Genève leur est accordé mutatis mutandis (article 8). A noter que le mandat spécifique du CICR, ainsi que les tâches de son Agence centrale de recherches concernant la visite des détenus, sont reconnus. Le texte indique que le traitement est accordé sans préjudice du statut juridique de ces personnes.

Un dernier long article (article 9) est consacré au respect des blessés, des malades et du personnel médical et de secours. Les blessés et les malades doivent être soignés avec humanité, sans distinction de caractère défavorable, l’ordre des soins étant dicté par l’urgence médicale. L’obligation de respecter l’emblème de la Croix rouge ou du Croissant rouge est spécifiée. Par ailleurs, il paraît judicieux que le droit des familles à connaître le sort de leurs membres soit rappelé et qu’à cet égard, le travail de l’Agence centrale de recherches du CICR soit mentionné.

Enfin, les organisations humanitaires apprécieront le fait que la circulaire du Secrétaire général demande aux forces des Nations unies de faciliter les opérations de nature humanitaire et impartiale.

Juridiquement, la Circulaire du Secrétaire général s’analyse en un texte administratif que ce dernier a promulgué en sa capacité de plus haut fonctionnaire des Nations unies. La circulaire contient des recommandations et des instructions aux troupes engagées dans une opération sous le commandement et le contrôle de l’ONU. Ces directives n’ont toutefois pas de force contraignante, et les règles et principes énoncés ne sont pas exhaustifs. Il est important que le personnel militaire engagé soit au courant de ses obligations et qu’il sache qu’il peut être individuellement poursuivi en cas de violations. Quant aux Etats parties aux Conventions de Genève, ils doivent prendre au sérieux leur obligation de faire cesser les violations et de juger les criminels de guerre.

Par le biais de sa Circulaire¹⁸, le Secrétaire général des nations Unies a clarifié le problème de l’application du droit international humanitaire par les forces des nations unies. Ayant eu pour objectif d’énoncer des règles de conduite, il est resté dans les limites de sa compétence et a pris le contre-pied de l’idée selon laquelle l’ONU n’a pas les moyens de s’engager à respecter le droit international humanitaire. Assurant une synthèse des chapitres fondamentaux de ce droit, la Circulaire apporte plusieurs précisions intéressantes, en clarifiant notamment un point resté ambigu dans la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel de l’ONU. Ne faisant pas dépendre l’applicabilité des principes énoncés de la qualification de conflit, elle confirme la tendance au rapprochement entre les régimes de droit international humanitaire applicables dans les différents types de conflit armés. De même, les Forces des Nations unies doivent se conformer aux conventions internationales pertinentes indépendamment des ratifications des Etats fournisseurs des contingents. De plus, certaines obligations prescrites vont au-delà des conventions en vigueur. Enfin, est aussi confirmée l’obligation de coopération entre les Nations unies et les états en matière de répression des crimes de guerre. On peut

¹⁸ Voir Paolo Benvenuti, “*le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations unies : la Circulaire du Secrétaire général*”, R.G.D.I.P 2001-2, pages 355 à 372

toutefois regretter l'absence de référence à tout l'éventail d'instruments de garantie préventive et de contrôle offerts par le droit international humanitaire de Genève.

La Circulaire ne concerne que les missions placées sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Les forces de maintien de la paix qui mènent les opérations sous le commandement et le contrôle de l'Onu sont juridiquement considérées comme des organes subsidiaires, au sens des articles 22 et 29 de la Charte des Nations unies. Comme il est généralement reconnu que l'ONU possède la personnalité juridique, l'organisation peut être tenue pour responsable des violations commises par le personnel placé sous son contrôle. De même, elle peut être tenue à réparation.

Les développements récents (Haïti, "Opération Turquoise" au Rwanda, Timor oriental) ont cependant montré que l'ONU a tendance à déléguer la création d'une force multinationale à un Etat ou à une organisation régionale de sécurité. Même si les missions ainsi autorisées par l'ONU sont placées sous un commandement régional ou national, l'organisation conserve une part de responsabilité, ceci en vertu du mandat qui lui a été confié par la Charte des Nations unies et de la nature coutumière de l'article premier commun aux Conventions de Genève. L'ONU devrait s'assurer que les forces engagées connaissent et respectent les règles et les coutumes du droit international humanitaire.

A cet égard, il faut rappeler et souligner les recommandations faites par le Secrétaire général dans son rapport sur la protection des civils en temps de conflit armé¹⁹. Les Etats y sont invités à donner des instructions à tout personnel militaire participant à des opérations de maintien de la paix.

Au vu de la multiplication alarmante du nombre d'attaques lancées contre le personnel onusien, l'Assemblée générale des Nations unies avait déjà adopté en 1995 la Convention du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé²⁰.

L'article 7 de cette Convention²¹ en constitue la norme fondamentale en ce qu'elle établit que le personnel des Nations unies, leur matériel et leurs locaux ne doivent faire l'objet d'aucune atteinte ni d'aucune action les empêchant de s'acquitter de leur mandat. La Convention accompagne cette interdiction de mesures qui prévoient la responsabilité pénale individuelle à la charge de quiconque organise, ordonne de commettre, commet, tente de commettre, participe en tant que complice à une telle atteinte. Les Etats sont tenus d'incorporer dans leur propre législation interne les normes pénales correspondant aux différentes conduites illicites et de prévoir des peines appropriées à leur gravité (article 9). De plus, ils sont tenus d'établir une sphère juridictionnelle ample ainsi que de coopérer à la répression sur la base du principe *aut dedere aut judicare* (article 10).

La Convention de 1994 apparaît donc comme un instrument visant à prévenir des attaques contre les forces des Nations unies dans la logique du *ius ad bellum*, et laisse ouvert le problème du statut de ces forces dans le cadre du *ius in bello*, lorsque les Nations unies sont attaquées, se trouvent impliquées dans le conflit et se voient obligées à

¹⁹ Rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé, S/199/957 du 8 septembre 1999.

²⁰ A/Res 45/59 du 17 février 1995, entrée en vigueur en janvier 1999

²¹ Cfr Paolo Benvenuti, op.cit. p. 361

mener des opérations militaires, bien que limitées à l'exercice de la légitime défense. A ce propos, la Convention contient simplement une clause de sauvegarde (article 20), dans laquelle elle dit seulement – et de façon ambiguë – que la discipline conventionnelle n'entend pas porter préjudice à “*l'applicabilité du droit humanitaire et des normes universellement reconnues en matière de droits de l'homme consacrés dans des instruments en ce qui concerne la protection des opérations des Nations unies et du personnel associé, ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes*”.

Il est à noter que cette ambiguïté du libellé de la Convention a suscité de nombreuses critiques²². En particulier, les articles 1er, 2 et 20 concernant respectivement la définition des opérations des Nations unies, son champ d'application et la relation entre la Convention et le droit international humanitaire, semblent partiellement en contradiction les uns avec les autres.

²² Voir à ce sujet F.J. Hampson, “*La protection des casques bleus en droit international*”, Revue de droit militaire et de droit de la guerre, 1997, pp.211-219

INZETREGELS

door LtKol SBH B. JANSSENS

HOOFDSTUK I. BEGRIPSBEPALING

“Abstract terms and theories mean nothing to a soldier who is threatened by deadly force. He needs and deserves a specific, concrete guide for action and plenty training to go with”²³

Dit citaat onderstreept het belang van duidelijke richtlijnen voor wie eventueel geweld moet gebruiken en het belang van goede training eens de inzetregels bekend zijn. Dit geeft ook aan dat er een wereld van verschil kan liggen tussen de opstellers van de inzetregels en zij die ze moeten toepassen. We zullen met deze afdeling vertrekken van de definities van inzetregels om verder in de bundel de invloeden op het opstellen van de inzetregels te beschrijven en het nationaal juridisch kader verder te detailleren.

Afdeling 1. Definities

Elke nationale krijgsmacht definieert op zijn manier de inzetregels. Voor de Belgische strijdkrachten vinden we een definitie in het “Handboek voor vredesondersteunende operaties”, uitgegeven door het Operationeel Commando van de landmacht.

INZETREGELS (“RULES OF ENGAGEMENT” – ROE)

In het kader van de algemene politieke richtlijnen zijn de inzetregels een middel om bijzondere voorschriften te geven aan de commandanten. Zij definiëren op welke wijze en in welke mate geweld mag worden gebruikt. Ze zijn opgesteld om het gebruik van geweld onder controle te houden. De inzetregels lichten de commandanten in over de beperkingen of de vrijheid die ze hebben om hun opdracht uit te voeren. Handboek voor Vredesondersteunende Operaties, Uitgave 1998, Hoofdstuk 3, paragraaf 7.a.

Maar de meeste operaties die we sinds 1992 uitvoeren zijn multinationale operaties, waardoor deze definitie soms botst met andere nationale definities. In de NAVO is er een werkgroep die een catalogus met inzetregels voor multinationale operaties wil vastleggen in het document MC 362. Gezien de omgeving waarin we ook in de toekomst zullen werken, zullen we deze definitie gebruiken, ook al omdat ze het best weergeeft waarom het gaat.

RULES OF ENGAGEMENT

ROE are directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may, or may not, be applied.

ROE are not used to assign tasks or give tactical instructions.

With the exception of self-defence, during peacetime and operations prior to a declaration of counter aggression, ROE provide the sole authority to NATO/NATO-led forces to use force. Following a declaration of counter aggression, ROE generally limit the otherwise lawful use of force.

²³ Clarence E. Briggs III, Operation Just Cause, Panama, December 1989, a soldiers eyewitness account, 1990, p. 142

Inzetregels zijn dus richtlijnen voor de strijdkrachten aangaande het gebruik van geweld. Ze worden in principe uitgevaardigd door de politieke autoriteiten, die er zich op die manier willen van verzekeren dat het gebruik van geweld binnen het kader van de politieke doelstellingen blijft. In de praktijk zal de verantwoordelijke militaire autoriteit de inzetregels opstellen en zullen de politieke autoriteiten deze moeten goedkeuren.

Inzetregels **zijn GEEN opdrachten** voor de strijdkrachten. De door de strijdkrachten uit te voeren taken vinden we in een mandaat, opgesteld door politieke autoriteiten. Deze taken kunnen op meerdere manieren uitgevoerd worden, waarbij de manier van uitvoering die de militairen wel zouden wensen, niet noodzakelijk dezelfde is als de politiekers wel willen toestaan. Daarom zijn de inzetregels een gevolg van de opdrachten en kunnen ze zelf niet als orders of opdrachten beschouwd worden.

Bijkomend moet nog opgemerkt worden dat inzetregels ook **GEEN gedragsregels zijn**. Gedragsregels bepalen hoe een militair in operatie zich moet gedragen bij het omgaan met de lokale bevolking, de lokale autoriteiten, de andere contingenten, de gewapende partijen en de media.²⁴

De inzetregels geven aan wanneer en hoe geweld mag gebruikt worden. Dit zal vertaald worden in een reeks toelatingen maar ook in een aantal beperkingen of verbodsbeperkingen. De verbodsbeperkingen zou men kunnen beschouwen als een soort richtlijnen aan de commandanten om bepaalde acties niet te ondernemen. Toelatingen en beperkingen definiëren de grenzen van het dreigen met of het gebruik van geweld.

We vinden in de definitie ook terug dat de inzetregels NOOIT het recht op wettige verdediging mogen beperken. Het probleem van de rechtvaardigingsgronden (waarvan de wettige verdediging deel uitmaakt) wordt besproken in het tweede hoofdstuk.

Deze definitie geeft ook aan wanneer inzetregels zullen toegepast worden. We merken op dat ze in vredestijd, tijdens de uitvoering van vredesondersteunende operaties en in oorlogstijd²⁵ zullen gebruikt worden. In vredestijd zullen de inzetregels veel restrictiever zijn dan de regels van het Recht der Gewapende Conflicten (of “Niets anders is toegelaten dan wat toegelaten is door de inzetregels”). Bij gewapend conflict zijn het hoofdzakelijk de regels van het Recht der Gewapende Conflicten die van toepassing zijn en beperken de inzetregels dit in specifieke gevallen (“Alles is toegelaten, behalve datgene wat door het RGC wordt verboden of beperkt”).

De studie van de definitie geeft al aan dat inzetregels vanuit meerdere invalshoeken kunnen benaderd worden. Aan een crisisbeheersingsoperatie deelnemende landen blijken in de praktijk soms een verschillende interpretatie te geven aan dezelfde inzetregels. Een eenduidige opvatting over wat inzetregels zijn en hoe daar in de praktijk mee moet omgegaan worden, komt niet alleen de doelstellingen van de operatie ten goede maar draagt ook bij tot een goede politieke en militaire verstandhouding, zowel nationaal als internationaal; en tot het maatschappelijk draagvlak in die landen. We zullen dan ook de invloedsfactoren bestuderen.

Afdeling 2. Invloedsfactoren

De invloedsfactoren kunnen in drie categorieën onderverdeeld worden : politiek (nationaal en internationaal), recht (internationaal, nationaal en recht van de gaststaat) en operationele invloeden.

1. Het politieke kader

Voorafgaand aan en ook tijdens operaties speelt de politiek op verschillende niveaus een rol bij het opstellen van de inzetregels, vooral als het gaat om vredesondersteunende operaties

²⁴ Zie Handboek voor Vredesondersteunende Operaties, Uitgave 1998, Hfdst 3, Par 8 (p. 23-26)

²⁵ “Oorlogstijd” wordt door een Koninklijke Besluit die de algemene mobilisatie toelaat afgekondigd.

(PSO). Door diplomatiek overleg (ofwel nationaal ofwel tussen conflictpartijen, nationale overheden van landen die troepen willen leveren en internationale organisaties) komt een besluit tot stand over het inzetten van strijdkrachten en het gebruik van geweld.

Inzetregels zijn het resultaat van communicatie tussen de politieke leiding en militairen. De primaire doelstelling van de inzetregels is dat de speelruimte waarbinnen de militairen geweld mogen gebruiken, wordt vastgelegd²⁶. Inzetregels moeten dus zo worden opgesteld dat de militaire acties geen belemmering konden vormen voor het “hogere” politieke programma. Bij vredesondersteunende operaties kunnen de achterliggende politieke motieven voor deze beperking van het gebruik van geweld zijn:

- voorkomen dat er incidenten plaatsvinden of dat conflicten uit de hand lopen;
- de veiligheid van het eigen personeel en de humanitaire organisaties verlenen;
- voorkomen van een nadelige invloed van de militaire operaties op de onderhandelingen die tijdens het vredesproces plaatsvinden ;
- zoveel mogelijk voorkomen van burgerslachtoffers met het oog op het politieke en maatschappelijke draagvlak van de operatie en de aanwezigheid van de media.

Daarnaast is het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een PSO van belang bij het formuleren van de inzetregels. De nationale politieke factor wordt gevormd door het draagvlak bij de bevolking voor de besluiten die de regering neemt. Hoe reageren de bevolking, media en parlement op situaties die uit de hand lopen ? Hoe reageren ze als er slachtoffers vallen onder de nationale militairen ? wordt er om een robuust optreden gevraagd met inzetregels die meer en sneller gebruik van geweld toestaan of wil men dat nationale militairen zich terughoudend opstellen ?

Bovendien moet er in de internationale gemeenschap een politiek draagvlak zijn om een PSO uit te voeren, waarbij de landen die troepen leveren het eens moeten zijn over de mate van geweld die is toegestaan. In het geval van UNPROFOR²⁷ werd gesteld dat ze de instructie hadden om zo min mogelijk geweld te gebruiken (“*to the minimum extent necessary*”) en eigenlijk alleen “*in self-defence*”. Dit is door de Force Commander letterlijk overgenomen in de inzetregels. De definitie die vervolgens aan het begrip zelfverdediging wordt gegeven is dan van groot belang bij het bepalen van de grenzen aan het gebruik van geweld door militairen in VN-verband. (Zie ook de inleiding tot Hoofdstuk II). Bij IFOR²⁸ waren er minder interpretatieproblemen in verband met begrip ‘zelfverdediging’ dan bij UNPROFOR. Gedurende de IFOR operatie hebben de politici zich ook minder met de toepassing van de inzetregels bemoeid, mogelijk vanwege het tamelijk probleemloos verloop van de operatie.

In de overgangsfase van IFOR naar SFOR²⁹ is de politiek weer betrokken bij het opstellen van de inzetregels. Eén van de vragen die moesten opgelost worden was of de militairen met inzet van al hun middelen wel of niet moesten deelnemen aan de opsporing en arrestatie van aangeklaagde oorlogsmisdadigers. Dit politieke vraagstuk, dat ook al speelde tijdens de IFOR periode, was direct van invloed op de inhoud van de inzetregels. Het was een politiek vraagstuk dat botste met de andere nationale politiek van zero casualty. Tenslotte is in de inzetregels van SFOR opgenomen dat het de militairen is toegestaan om van

²⁶ Zo vonden er tijdens de UNPROFOR en IFOR periode naast de militaire activiteiten voortdurend onderhandelingen plaats tussen de partijen onder supervisie van de Europese Unie of de Verenigde Naties. Onderhandelingen waarbij het van groot belang was dat partijen elkaar konden vertrouwen en de vredesmacht en de onderhandelaars hun werk konden blijven doen.. Het voorkomen van incidenten bij dergelijke operaties is van groot belang om het vertrouwen en de medewerking van partijen te behouden. Een duurzame oplossing van het conflict wordt namelijk niet door de toepassing van militaire middelen bereikt maar vloeit voort uit de wil van de partijen om samen tot een oplossing te komen.

²⁷ UN Protection Force en ex-Yougoslavie.(1992-1995)

²⁸ Implementation Force (Bosnie, 1995-1996)

²⁹ Stabilization Force (Bosnie, 1996-...)

oorlogsmisdaden verdachte personen te arresteren wanneer zij tijdens de uitoefening van de opgedragen taken met hen in contact komen én als de omstandigheden dit toelaten. Er is dus geen sprake van een actief opsporingsbeleid van oorlogsmisdadigers door de troepen. En deze inzetregel wordt niet altijd toegepast. Is het toeval dat de meeste arrestaties in de sector van de Britten gebeuren en bijna nooit in de sector van de Amerikanen of dat de Fransen beschuldigd worden van het ‘wegdraaien van het hoofd’ wanneer ze een oorlogsmisdadiger zien ?

Vredesondersteunende operaties moeten in overeenstemming zijn met de beslissingen van de Veiligheidsraad. Die zal voor elke operatie een mandaat vastleggen in een Resolutie. De Veiligheidsraad heeft zich ook moeten aanpassen aan de nieuwe conflicten van het laatste decennium. Als men het mandaat van UNAMIR³⁰ (Resolutie 872) vergelijkt met het mandaat voor de operatie in Kosovo (Resolutie 1244) dan zie je een evolutie. Voor de eerste opdracht werd er niet vermeld onder welk Hoofdstuk van het Charter van de Verenigde Naties men opereerde en was er vaagheid in de opdrachten. Voor de operatie in Kosovo is klaar en duidelijk gesteld dat ze onder Hoofdstuk VII valt en is er een duidelijke omschrijving van de taken van de ‘international security presence’ en de ‘international civil presence’. Als we weten dat een hele reeks inzetregels uit het mandaat moeten gedistilleerd worden, dan zie je het belang van een duidelijk en goed geformuleerd mandaat en het belang van een goede coördinatie/begrip tussen politieke en militaire autoriteiten.

Dat nationale belangen een rol kunnen spelen kan geïllustreerd worden door de veranderde houding van de regering na de gebeurtenissen in Rwanda of in Somalië.

In België, als gevolg van de houding van publieke opinie, media en parlement werd er beslist om in de toekomst actiever deel te nemen aan het opstellen van mandaten, grondig na te gaan of de inzetregels de veiligheid van de troepen zouden garanderen en of er voldoende middelen aan de militairen versterkt werden. 2. Juridische aspecten

Aan de inzetregels zijn verschillende juridische aspecten verbonden, die zowel uit het internationale als het nationale recht voortvloeien.

a. Het Internationaal Publiek Recht

Van belang is zeker het Recht van de Gewapende Conflicten (RGC) dat bestaat uit een verzameling van internationale verdragen, zoals de Conventies van den Haag, de Verdragen van Genève van 1949 en de aanvullende protocollen van 1977. Ondanks het feit dat deze verdragen niet geschreven zijn voor PSO en er zelfs uitdrukkelijk in wordt vermeld dat ze alleen van toepassing zijn op de strijdende partijen, wordt er bij het opstellen van de inzetregels toch rekening mee gehouden.

Zowel bij de Verenigde Naties als bij de NAVO wordt er met het RGC rekening gehouden. De Verenigde Naties publiceerden in augustus 1999 een document³¹ dat de toepassing van het RGC eist als de VN-troepen betrokken partij worden in een conflict. De vraag is dan : is een VN-vredesmacht een betrokken partij als ze een peace enforcement operatie uitvoert ? Bij de NAVO vinden we vele principes (zoals het principe van de proportionaliteit, van minimum geweld en minimaliseren van collaterale schade) die recht uit het RGC komen terug in de Annex E van elk OPLAN.

Bij VN peacekeeping operaties kunnen er bepalingen in de inzetregels voorkomen over het nemen en behandelen van gevangenen, collaterale schade, het beschermen van de burgerbevolking en het ontzien van culturele goederen.

Het RGC geldt echter alleen voor de strijdende partijen en is niet van toepassing op een peacekeeping eenheid, die immers geen partij is bij een conflict. Daarom zijn de

³⁰ United Nations Assistance Mission for Rwanda (October 1993-March 1996)

³¹ “Observance by United Nations forces of international humanitarian law”. Dit tekst werd gepubliceerd als een “Bulletin of the Secretary-General” en is dus niet echt juridisch bindend voor de lidstaten.

gevangengenomen VN militairen door de internationale gemeenschap ook altijd beschouwd als gijzelaars en niet als krijgsgevangenen.

In tegenstelling tot het RGC zijn de verdragen van de mensenrechten onder dergelijke omstandigheden wel van toepassing, zodat de leden van een vredesmacht op basis van die verdragen wel een zekere juridische bescherming bezitten. Bovendien is daartoe het “VN-Verdrag inzake de veiligheid van VN en geassocieerd personeel” opgesteld. Dit verdrag is echter niet van toepassing bij peace enforcement acties volgens hoofdstuk VII van het Charter van de VN. Als de VN eenheid de facto een strijdende partij wordt, is het RGC wel van toepassing.

b. Belgisch Nationaal Recht

Naast het internationale recht zijn ook nationaal juridische factoren van belang bij het opstellen en het toepassen van de inzetregels.

In het algemeen kunnen multinationale instructies niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van strafbaar gedrag dat door Belgische militairen in het buitenland is begaan. Voor een gedetailleerde studie van de rechtvaardigingsgronden volgens het Belgisch recht, verwijzen we naar Hoofdstuk II.

Het volstaat hier te stellen dat het uiteindelijk de nationale strafrechter is die over de toelaatbaarheid van het gebruik van geweld een oordeel dient te vellen.

De beginselen van **militaire noodzaak, proportionaliteit en discriminatie** moeten ook bij het handelen conform de inzetregels in acht worden genomen.

- (1) Het beginsel van militaire noodzaak: houdt in dat men, indien mogelijk, eerst moet trachten om het doel op een andere, minder schadelijke manier, te bereiken dan door middel van geweld. De UNPROFOR inzetregels stelden in het begin van de operatie in Bosnië-Herzegovina nog dat het personeel zich moest terugtrekken in plaats van de confrontatie aan te gaan en dat zij pas op vijandige acties of bedoelingen moest reageren als het niet anders meer kon. Later tijdens UNPROFOR en tijdens IFOR gold alleen nog de waarschuwingsprocedure, eerst mondeling waarschuwen, dan het laden van wapens als afschrikking en vervolgens waarschuwingsschoten afgeven. Als dat geen effect had, mochten de militairen overgaan tot gericht vuren. Deze procedure was niet verplicht als het bij zelfverdediging noodzakelijk was onmiddellijk geweld te gebruiken.
 - (2) Het beginsel van proportionaliteit : als het niet mogelijk is het doel met andere middelen dan gebruik van geweld te bereiken, dan moet dit geweld in een evenwichtige verhouding staan tot de vijandelijke actie waarop wordt gereageerd. In de inzetregels van UNPROFOR, IFOR en SFOR komt dit tot uiting in de bepalingen die stellen dat er in alle gevallen niet meer geweld mag gebruikt worden dan strikt noodzakelijk.
 - (3) Het beginsel van discriminatie: Op elk moment moet het gebruik van geweld gericht zijn op strijders en militaire objectieven. Het probleem dat tijdens vredesondersteunende operaties kan ontstaan is er een van onduidelijkheid: wie zijn de strijders en wie zijn de burgers, wat zijn militaire objectieven en wat zijn burgergoederen ?
- Het is duidelijk dat juristen door de juridische aspecten van inzetregels een belangrijke invloed kunnen hebben. Ten eerste moeten ze bij het opstellen van de inzetregels controleren of die niet strijdig zijn met de nationale wetgeving en het RGC, daarna moeten ze ook vaststellen wat de rechtsgevolgen zijn van handelen conform of in strijd met de inzetregels. Daarom het belang van samenwerking en coördinatie tussen de militairen, juristen en politici.

c. Recht van de gastnatie

Het recht van de gastnatie komt slechts in beperkte en onrechtstreekse mate tussen in het opstellen van de inzetregels maar er moet toch rekening mee gehouden worden. Bij de ontplooiing van een vredesmacht zal er meestal tussen de mandaterende internationale organisatie en de ontvangende natie(s) een zogenaamde Status of Forces Agreement (SOFA) gesloten worden om problemen van nationale soevereiniteit van het gastland op te lossen. In deze SOFA kan men bijvoorbeeld regelingen terugvinden over de bewegingsvrijheid van de vredesmacht, de controle en de bevoegdheid over ontplooiingszones en infrastructuur van de vredesmacht of juridische aspecten zoals het recht tot arresteren en tijdelijk opsluiten, voorrechten en immuniteiten van de leden van de vredesmacht, economische – financiële - douaneovereenkomsten, procedures voor het regelen van geschillen, enz.

2. Operationele aspecten

Men voert hier eigenlijk dezelfde operationele planning uit, maar vanuit het gezichtspunt van het nodige (minimum ?) gebruik van geweld.

Men moet onder andere een oplossing vinden voor de manieren waarop en de omstandigheden waarin men de wapensystemen gaat tewerkstellen. Het mandaat voor een bepaalde operatie geeft de uit te voeren militaire taken. De operationele planners bepalen dan hoe en met welke middelen ze die taken willen uitvoeren. Op basis van deze gegevens, en gecombineerd met de politieke of strategische richtlijnen, moet er een coördinatie gebeuren tussen de operationele planners en de juridische raadgevers. Samen moeten ze gaan bepalen wie de autoriteit zal hebben voor het gebruiken van deze wapensystemen. Bij voorbeeld, wie mag beslissen over de inzet van indirect vuur (mortieren of artillerie), over de inzet van de luchtmiddelen ten voordele van de grondtroepen (Close Air Support). Dergelijke vragen oplossen resulteert in een “Fire Release Authority” matrix die aangeeft welke autoriteit kan beslissen en tot hoever deze autoriteit kan gedelegeerd worden.

Men moet ook rekening houden met puur tactische overwegingen (terrein, vijand, enz.) waarin men gaat opereren. Een voorbeeld hiervan zou men kunnen vinden bij klassieke operaties, wanneer een operatie in bebouwd gebied overwogen wordt. De commandant kan dan bijvoorbeeld het gebruik van brandwapens verbieden.

Bij vredesondersteunende operaties zal het type operatie in overweging moeten genomen worden. Het zou duidelijk moeten zijn dat de inzetregels bij een peacekeeping operatie veel beperkender zullen zijn dan bij een peace enforcement operatie. Vergelijk maar de inzetregels van UNAMIR met die van IFOR of SFOR.

Bij de beoordeling van de operationele behoeften zal men ook een antwoord moeten formuleren op gevoelige onderwerpen. We haalden al het voorbeeld aan van het arresteren van aangeklaagde oorlogsmisdadigers. Maar er zijn andere voorbeelden : zullen we aan Riot Control gaan doen³² ? Welke middelen mogen daarvoor gebruikt worden ? Wie mag de toelating geven om ze te gebruiken, om ze uit te delen ? Of is gebruik van geweld toegestaan om de media te controleren wanneer ze gebruikt worden om de bevolking op te zetten tegen de vredesmacht of tegen het vredesproces³³?

³² Er is een concept voor Crowd and Riot Control voor de BE strijdkrachten ter studie.

³³ Vergelijk maar de houding van UNAMIR tegenover “Radio Mille Collines” met de houding van SFOR tegenover de media van de Republika Srpska.

3. Inzetregels in oorlogstijd

We hebben bijna uitsluitend inzetregels voor vredesondersteunende operaties behandeld. De vraag is dan in hoeverre inzetregels voor dergelijke operatie zich onderscheiden van inzetregels in oorlogstijd. Het optreden in PSO verschilt in zoverre van optreden in oorlogstijd, dat het politieke doel, het ondersteunen van het vredesproces, is gebaat bij het minimum gebruik van geweld³⁴. Hier zou men het verschil kunnen beschrijven als “het beheerst en reactief gebruik maken van geweld in plaats van actief geweld”.

Gaat men dan over tot de klassieke militaire operaties die uitgevoerd worden door de strijdkrachten in een gewapend conflict, dan zullen de inzetregels het actief gebruik van geweld slechts matig beperken. Toch zullen de militaire en politieke autoriteiten moeten aangeven welke middelen en methodes ze willen gebruiken en waar ze een onderhandelingsmarge willen behouden. Het kan hier gaan om het beperken van de objectieven, het niet toelaten of beperken van het gebruik van bepaalde wapensystemen (bijvoorbeeld door het gebruik van een “weapon release authority matrix”), door de afbakening van een zone waarin bepaalde gevechtsmethodes (zoals “hot pursuit”) mogen uitgevoerd worden, enz..

4. Deelbesluit

De problemen die bij inzetregels spelen worden veroorzaakt doordat de inzetregels worden beïnvloed door een drietal verschillende aspecten die op mekaar uitspelen: politieke, juridische en operationele.

Ten eerste kan de politieke autoriteit door middel van de inzetregels aangeven welke mate van gebruik van geweld in een operatie zij het meest geschikt acht. De militaire operatie moet een optimale ondersteuning van het politieke objectief (het overkoepelende vredesproces, of de invulling van de nationale belangen en objectieven) zijn. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de commandant van een operatie aanvullende instructies kan geven die niet altijd vooraf kunnen worden getoetst.

Bij de juridische aspecten van inzetregels worden twee zaken onderscheiden. Tijdens het opstellen van inzetregels voor een multinationale operatie moet men rekening houden met de nationale wetgeving van de deelnemende landen en met het internationale recht. Aangezien het onwenselijk is dat verschillende contingenten in één militaire operatie met verschillende inzetregels te maken hebben, levert dat een beperking op van de mogelijkheden voor inzetregels. Ze moeten namelijk voldoen aan de eisen van de nationale wetgevingen van die landen die eigen regels voor het gebruik van geweld kennen en daarnaast mogen ze niet in strijd zijn met het recht van de gewapende conflicten.

Daarnaast is er het probleem van de juridische status van de inzetregels. Die roept een aantal vragen op. Hebben ROE dezelfde kracht als de strafwet? In hoeverre een militair die geweld gebruikt conform de inzetregels zich op een rechtvaardigingsgrond kan beroepen.

Tenslotte stellen we vast dat, spijts alle moeilijke politieke verwikkelingen en juridische begrippen, de militairen worden geacht te opereren met de inzetregels. Daarom moeten inzetregels eenduidig zijn, overzichtelijk en gemakkelijk te begrijpen voor de individuele militair. Dit betekent ook dat wie de inzetregels opstelt moet rekening houden met de wapens die de militairen meenemen, het terrein waarin ze gaan functioneren en de mogelijke tegenwerking die ze kunnen verwachten. Er moet dus rekening gehouden worden met de operationele aspecten van een operatie. Daarbij mag men specifieke operaties (Riot Control, controleren van de media, CAS, en dergelijke) niet uit de weg gaan.

³⁴ Dit geldt in mindere mate voor peace **enforcement** operaties.

Om problemen bij het gebruik van geweld in een bepaalde situatie te kunnen oplossen volstaat het zich **drie vragen** te stellen :

- Is de handeling toegelaten ?**
- Is de handeling mogelijk ?**
- Is de handeling noodzakelijk ?**

Afdeling 3. Structuur en Procedures

1. Structuur

Tijdens het optreden van de Verenigde Naties en de NAVO in Bosnië-Herzegovina is veel ervaring opgedaan met het toepassen van de inzetregels in PSO. Het is interessant om na te gaan hoe ze opgebouwd zijn, wat er in die periode is veranderd en tot welke nieuwe inzichten men is gekomen.

a. In de UNO

De eerste inzetregels voor UNPROFOR bestonden uit de volgende elementen :

- een inleiding waarin het mandaat van de VN werd uitgelegd ;
- een set regels voor het gebruik van geweld met voor elke regel verschillende opties, afhankelijk van de situatie waarin de militairen verkeerden ;
- definities van de belangrijkste begrippen
- een aide-mémoire voor al het personeel dat gemachtigd was een wapen te dragen.

De eerste drie elementen waren bedoeld voor commandanten, het laatste ook voor soldaten.

Zoals we al aangehaald hebben, is het begrip “zelfverdediging” om politieke redenen ruim gedefinieerd. Voorts is onder druk van de penibele situatie waarin het VN personeel in Bosnië-Herzegovina verkeerde, verschillende malen de staat van paraatheid verhoogd. Een wijziging van de inzetregels was hiervoor echter niet noodzakelijk, omdat de inzetregels de mogelijkheid boden in verschillende stappen de bevoegdheden om wapens te dragen en met geweld op te treden te vergroten.

Daarnaast zijn tijdens de UNPROFOR periode ook zwaardere wapensystemen ingezet, zoals anti-tankwapens, mortieren, artillerie en gewapende helikopters, waarvoor in de inzetregels tijdens de operatie alsnog bijkomende regels zijn opgenomen. Voor de luchtmacht golden aparte inzetregels. Bovendien vonden er naar aanleiding van de praktische ervaring met inzetregels tijdens UNPROFOR en IFOR nog andere aanpassingen plaats. Er is naast de algemene kaart voor de soldaat een zogenaamde “Aide-Mémoire voor commandanten” uitgegeven. Tenslotte is het systeem van verschillende opties in één set inzetregels voor diverse gradaties van gevaar losgelaten en vervangen door een nieuwe set inzetregels volgens het NAVO systeem.

b. In de NAVO

Over het algemeen wordt de structuur zo voorgesteld:

- algemene principes: hierin stelt men dat de inzetregels de internationale en nationale wetgeving moeten respecteren, beschrijft men *onder andere* de procedure voor de implementatie en wijziging van de inzetregels, het recht op zelfverdediging, de principes van militaire noodzaak, proportionaliteit;
- definities;

- ROE per macht: de inzetregels voor de land-, lucht- en zeestrijdkrachten vinden we dan in de opeenvolgende appendices. In deze appendices worden de toelatingen voor het gebruik van geweld aangeduid met een letter (L voor Land, A voor lucht en M voor maritieme strijdkrachten) en een nummer. Bij de Appendix 1 (inzetregels voor de grondstrijdkrachten) zijn er nog drie aanhangsels : een aide-mémoire voor commandanten, een voorbeeld van een instructiekaart voor de soldaat en een algemene richtlijn voor het fouilleren van personen of het doorzoeken van gebouwen.
- Een belangrijke vierde appendix geeft de inzetregels die publiek gemaakt worden. We geven hier geen antwoord op de vraag welke structuur de beste is.

2. Voorbeelden hoe inzetregels tot stand komen

Deze paragraaf beschrijft zeer algemeen welke weg men volgt om tot de inzetregels te komen. De te respecteren principes bij het opstellen van de inzetregels worden behandeld in

a. Bij de Verenigde Naties

Om de procedure te beschrijven maken we gebruik van het voorbeeld van UNTAES, waar België de Force Commander leverde.

De situatie in Oost-Slavonië wordt behandeld door de Veiligheidsraad die de Resolutie 1037 stemt op 15 Jan 96. Het DPKO³⁵ maakt de Planning Guidelines op, die op 15 Feb 96 goedgekeurd worden en overgemaakt worden aan de Commandant van de vredesmacht. Deze ontwikkelt, samen met zijn staf en raadgevers van AGC, JSO-P en GS3-SYNTH³⁶, een voorstel van inzetregels op, dat klaar is op 22 Feb 96 en aan de VN overhandigd wordt. Volgen dan consultaties met de VN, de OVSE en de troepenleverende landen. De inzetregels worden goedgekeurd op 20 Mar 96 en de implementatie in het operatieorder plus de uitwerking van de aide-mémoire is klaar op 05 april 1996.

b. Bij de NAVO

Zoals bij andere intergoovernementele organisaties, en trouwens ook bij het opstarten van nationale operaties, start de procedure met een politieke beslissing: voor de NAVO levert de Noord-Atlantische Raad het mandaat voor de operatie .

Via het Militair Comité worden de planning guidelines overgemaakt aan de verantwoordelijke militaire autoriteit (SACEUR). Deze maakt zijn operationeel plan (in dit plan zal men de inzetregels steeds terugvinden in de bijlage E). Het plan, met zijn belangrijkste bijlagen waaronder de bijlage over de inzetregels, wordt voor goedkeuring overgemaakt aan het Militair Comité dat op zijn beurt militair advies geeft aan de Noord-Atlantische Raad. Voor wat betreft de inzetregels kan deze actie vergezeld zijn van een verzoek tot goedkeuring van de inzetregels (de zogeheten ROE REQUEST message). Bij de goedkeuring van het plan kan de NAC een toelating tot het gebruik van de inzetregels bijvoegen (de ROE AUTHORISATION message). De strategische commandant beslist wanneer hij de implementatie van de inzetregels zal toelaten, hij stuurt daartoe de ROE IMPLEMENTATION message. Op te merken is dat er in het ganse planningsproces veelvuldig gebruik zal gemaakt worden van parallelle planning : de strategische commandant zal de commandanten van de componenten er in betrekken, onder andere voor wat hun behoeften zijn voor het gebruik van geweld. Hij kan ook de deelnemende landen er in betrekken (voor zover deze reeds gekend zijn).

³⁵ DPKO: Department for Peace Keeping Operations, deel van het Secretariaat van de VN voor de planning en de leiding van UN operaties

³⁶ Tegenwoordig: Ops Comdo LM/ Bsynth.

Afdeling 4 . Het opstellen van (multinationale) inzetregels

Bij multinationale operaties is er een behoefte om het niveau van geweldgebruik te regelen in overeenstemming met de situatie in het theater en binnen de politieke richtlijnen.

1. Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de inzetregels komt meestal aan de hoogste militaire autoriteit toe. Maar is dat wel realistisch ? Hoe kan een strategische commandant de specifieke behoeften van de commandanten van de componenten kennen ? Heeft hij voldoende voeling met de situatie op het terrein ? Wat zijn de behoeften van de (nationale) divisiecommandanten ? Die behoeften van de commandanten van de componenten zijn dan weer misschien veel robuuster dan wat de politieke autoriteiten wel willen toestaan. Maar hij moet er wel voor zorgen dat zijn troepen, die het eigenlijke gevecht of de eigenlijke vredestaken moeten uitvoeren, voldoende mogelijkheden hebben om de opdracht tot een goed einde te brengen.

De oplossing kunnen we vinden in een Top Down / Bottom Up aanpak. Dit betekent dat er een consultatie in twee richtingen moet bestaan zodat de strategische commandant, bij het voorstellen van de inzetregels die de strijdkrachten nodig hebben aan de politieke autoriteit, dat doet met een volledige kennis van de behoeften van zijn ondergeschikten. Hij moet een evenwicht vinden tussen die behoeften en de aanvaarde politieke beperkingen voor het gebruik van geweld.

Politiekers en militairen komen niet altijd overeen als het op gebruik van geweld aankomt³⁷.

Aangezien operationele opdrachten politieke drijfveren hebben, in de zin dat de politieke autoriteiten op elk moment de uitvoering van de opdracht of een deel kunnen stoppen, en ook controle over zijn militaire eenheden wil uitvoeren, kan dergelijk verschil in het gebruik van geweld het de militaire commandant zeer moeilijk maken en de individuele militair in gevaarlijke situaties brengen. Kun je je voorstellen dat je de kapitein van een schip bent dat in een hevige storm terechtkomt en dat je bevelen krijgt over hoe je moet handelen van de redener die ver van de storm aan wal zit en trouwens nooit met een schip gevaren heeft ? Dit is een veel voorkomend hiaat tussen politici die, zonder militaire ervaring, mijlen ver van de gevaarlijke situaties blijven en, militairen die ter plaatse in een zeer beperkte tijd moeten reageren. Het antwoord ligt waarschijnlijk in het vertrouwen dat zou moeten heersen tussen de politieke autoriteiten en de militaire leiders. Eens de politici een militaire taak aan de aangewezen militaire commandanten hebben toevertrouwd, zouden ze minimaal moeten tussenkomen. Het is een kwestie van vertrouwen in de competentie en de integriteit van de militaire commandanten.

³⁷ Een voorbeeld uit het Golfconflict. Bij de uitvoering van vluchten waarbij Britse piloten samen met Amerikaanse piloten moesten vliegen, was er een verschil in de toelating tot het openen van het vuur. Amerikanen mochten vuren op een vliegtuig dat een vijandige nadering uitvoerde. Be Britten mochten pas vuren als het vliegtuig hen “gelocked” had...

2. Basisprincipes

Bij de voorbereiding van de inzetregels moeten de opstellers een aantal sleutelprincipes respecteren. Wij weerhouden de volgende criteria waaraan multinationale inzetregels zouden moeten beantwoorden :

a. **De behoeften, zowel politieke als militaire, weerspiegelen.** Daarom moeten we het mandaat grondig bestuderen, mandaat dat eventueel kan aangevuld worden met de bedoelingen van de commandant of verdere politieke richtlijnen (als het mandaat onvoldoende duidelijk geformuleerd werd, moet een verduidelijking gevraagd worden aan de politici). Omdat politici dikwijls de militaire oplossing van een crisis anders zien dan de militaire leiders, kunnen er misverstanden zijn over de soort autoriteit die de militairen nodig hebben om met succes de opdracht, gegeven door de politici, uit te voeren. Daaruit volgt dat er op de hoogste echelons een gedetailleerde discussie moet plaatsgrijpen om zich er van te verzekeren dat :

- (1) De militaire behoeften in het mandaat behandeld worden ;
- (2) Dat de taken die voortvloeien uit het mandaat behandeld worden in de inzetregels.
Deze verbinding tussen politici en militairen moet een continu proces zijn in de twee richtingen. Militaire commandanten moeten, via de commandoketen, hun behoeften kenbaar maken aan de politico-militaire interface om er zeker van te zijn dat diegenen die ver verwijderd zijn van de gevaren de politici verhinderen om de mogelijkheden van de soldaat die voor deze gevaren staat te strikt te beperken.

b. **Rekening houden met de geografische beperkingen.** Dit moet ons de zekerheid geven dat de militaire operaties niet uitgevoerd worden op het grondgebied, in het luchtruim of in de territoriale wateren van buurstaten die niet bij het conflict betrokken zijn. Dit zal ook het gebruik van bepaalde procedures, zoals “hot pursuit” beperken.

c. **Klaar en duidelijk opgesteld worden.** Er moet een eenvoudige taal gebruikt worden zodat er door alle deelnemende nationaliteiten een eenvormige interpretatie is van de inzetregels.

d. **De internationale wetgeving respecteren.** Vooral het Recht van de Gewapende Conflicten heeft hier zijn invloed (voor zover het toepasbaar is op een bepaalde situatie). Ze moeten de principes van de proportionaliteit, discriminatie en militaire noodzaak eerbiedigen.

e. **De nationale wetgeving van de deelnemende landen respecteren.** Een goed gebruik van definities is hier van belang. Deze zo volledig mogelijke lijst van definities moet door de nationale juridische adviseurs grondig bestudeerd worden zodat ze de nationale en internationale politieke en militaire leiders kunnen verzekeren dat er geen juridische problemen zijn.

Men moet hier ook duidelijk maken wat de te volgen procedure moet zijn bij het niet respecteren van de inzetregels.

f. **Het recht op wettige verdediging respecteren.** Hier eens te meer de rol van de juridische adviseurs benadrukken aangezien de definitie van wettige verdediging kan verschillen van land tot land. Tevens moet men ondubbelzinnig vastleggen welke de rechtvaardigingsgronden zijn voor het gebruik van geweld conform de inzetregels.

- g. Duidelijk de commandanten die de toelating kunnen geven tot het gebruik van geweld identificeren.
- h. Alle wapensystemen behandelen. Een goede methode om dit te beschrijven is het gebruik van een “Fire Release Authority” matrix. Deze matrix mag de gevoelige problemen niet uit de weg gaan : luchtsteun ten voordele van de grondtroepen, gebruik van Riot Control Means zijn slechts enkele voorbeelden.
- i. Duidelijk aangeven welke personen of goederen onder de bescherming van de strijdkrachten vallen. Een mogelijk systeem om die te beschrijven is dat van de “Persons with Designated Special Status” of “Property with Designated Special Status” (PDSS)³⁸.
- j. Duidelijke procedure beschrijven die een aanpassing van de inzetregels mogelijk maakt.
- k. Gericht zijn op de gebruiker. Het gebruik van een kaart voor de soldaat is hier zeker aan te raden. Deze kaart moet in een zo eenvoudig mogelijke taal opgesteld zijn en moet consistent zijn met het overlappende doel van de inzetregels.

3. De rol van de juridische raadgever

Tijdens de voorbereidingsfase is de rol van de juridische raadgever van belang. Hij moet geïnformeerd worden over de objectieven van de opdracht en betrokken worden in het planningsproces. In het geval van de inzetregels moet men hem zien als de persoon die getraind is in het gebruik van wettelijke taal en als de stafofficier die het best geschikt is om ingewikkelde, specifieke scenario's te reduceren tot een verstaanbare regel voor de soldaat. Om bruikbare inzetregels te kunnen opstellen moet deze raadgever de opdracht verstaan, weten welke wapensystemen men wil gebruiken en de tactische situatie kennen. Daarom moet hij betrokken worden bij het planningsproces. Vergeet daarbij niet de targeting ! Door de discussies tussen de operationele planners en de juridische raadgever wordt er ook voor gezorgd dat de inzetregels de principes van proportionaliteit, discriminatie, minimum geweld en vermijden van collaterale schade respecteren.

Het betrekken van de juridische raadgevers in dit planningsproces betekent echter niet dat zij de enige drijvende kracht zouden zijn voor de opstelling van de inzetregels. Het opstellen van de inzetregels blijft een taak voor de operationele planners maar de raadgevers kunnen er voor zorgen dat de inzetregels in een ondubbelzinnige taal opgesteld worden en de wetgeving respecteren. Het is ondenkbaar dat een commandant zou toelaten dat de inzetregels zo complex opgesteld zijn dat hij de permanente aanwezigheid van een advocaat nodig heeft om hem te helpen bij de interpretatie van deze regels. De commandant én de troepen wensen duidelijkheid. Veiligheid van de eigen troepen is bij

³⁸ Bij SFOR, **Persons with Designated Special Status** waren: “Members of non-belligerent organisations operating with the authority of the UN or NATO ; members of authorised charitable, humanitarian, or monitoring organisations ; other individuals or groups specifically designated by COMSFOR”.

Property with Designated Special Status was : “Property or information including classified material under the control of friendly forces or persons with designated special status, the loss of which would increase the risk of grave injury or death to friendly forces or persons with designated special status ; essential public utilities, medical facilities and other mission essential structures, facilities, or properties specifically designated by Authorised Commanders ; areas under the responsibility of friendly forces including property vital to the implementation of the peace agreement”.

vredesondersteunende operatie een belangrijke overweging (zowel van de zijde van de politici als van de zijde van de militaire leiders).

HOOFDSTUK II. INZETREGELS EN DE OBJECTIEVE

RECHTVAARDIGINGSGRONDEN

Afdeling 1: Probleemstelling

De strafrechtelijke verantwoordelijkheid kan uitgesloten worden door omstandigheden die het strafbaar karakter aan een gepleegd feit ontnemen, niettegenstaande dit feit alle materiële constitutieve bestanddelen van een misdrijf verenigt. Dit zijn de rechtvaardigingsgronden. De maatschappij heeft niet het recht om de dader van een feit strafrechtelijk te sanctioneren, indien :

- a. Het feit het gevolg is van een gebod of toelating van de overheid (vb. arrestatie). Het gaat hier om het "gebod van de wet en van de overheid" of het "bevel van de meerdere" (art. 70 Sw.)
- b. De dader zich door het plegen van het feit, op een gepaste manier verdedigt tegen een agressie, die de organen van de staat niet hebben kunnen verhinderen of vermijden. Het gaat hier over de wettige verdediging (art. 416-417 Sw.)

Afdeling 2. "Gebod van de wet en bevel van de overheid"

1. Definitie

Deze rechtvaardigingsgronden worden voorzien in de artikelen 70 Sw. :"Er is geen misdrijf, wanneer het feit door de wet voorgeschreven en door de overheid bevolen is."

2. Voorwaarden

Art. 70 Sw. legt dubbele voorwaarden op:

de eerste is voldoende voor daders die uit eigen initiatief handelen in het raam van de bevoegdheden die de wet hen rechtstreeks toekent;
de tweede richt zich alleen tot ondergeschikten.

De rechtsleer concludeert tot het bestaan van 2 onderscheiden rechtvaardigingsgronden:

a. Het gebod van de wet

Deze rechtsvaardigingsgrond heeft tot gevolg dat de persoon, die de wet overtreedt tijdens de uitvoering van een wettelijke verplichting, geen misdrijf pleegt. Hij strekt er derhalve toe een conflict tussen twee normen op te lossen waarvoor de algemene rechtsbeginselen, waaronder de hiërarchie der normen en de regel "specialia generalibus derogant" niet altijd een oplossing bieden. Het voorschrift van de wet kan uitdrukkelijk zijn – de verplichting voor een arts bepaalde gevallen van besmettelijke ziekten aan de openbare overheid mee te delen (K.B. 1 maart 1991) – of impliciet – opzettelijke slagen en verwondingen gepaard met een heelkundige ingreep.

De term "wet" moet geïnterpreteerd worden in de materiële zin, nl. elke normatieve bepaling met algemene draagwijdte, uitgaande van de bevoegde overheid. De term dekt besluiten van de uitvoerende macht, genomen o.g.v. een delegatie door de wetgever, en

normen die grondwettelijk gezien gelijkwaardig zijn met de wet, m.n. de decreten van gewesten en gemeenschappen. Hij behelst eveneens de internationale verdragen, goedgekeurd door een Belgische wet. Onder deze verdragen nemen de Conventies van Den Haag en van Genève een aparte plaats in. Zij dulden inderdaad bepaalde oorlogshandelingen - gevangenneming van krijgsgevangenen, vernietiging van militaire doelen en zelfs doodslag – die in "normale" omstandigheden onder de toepassing vallen van de strafwet. Omgekeerd brengen de hiërarchische verhoudingen tussen internationaal en nationaal recht teeweeg dat schendingen van het internationaal recht nooit kunnen gerechtvaardigd worden door beroep te doen op het nationaal recht (zie art. 6 van de wet van 16 juni 1993).

b. Het bevel van de overheid

Het voegwoord "en", gebruikt in art. 70 Sw., wijst erop dat t.o.v. de dader die handelt o.g.v. het bevel van de overheid de rechtvaardiging alleen dan geldt indien het bevel zelf conform is met de wet. Art. 70 Sw stelt aan het bevel van de overheid volgende voorwaarden:

- het moet conform zijn met de wet;
- het moet gegeven worden door een overheid die o.g.v. Belgische recht wettig is en in een gebied die behoort tot haar bevoegdheid.

Een buitenlandse overheid komt alleen in aanmerking indien de Belgische wet of een rechtmatische Belgische overheid aan de dader oplegt haar te gehoorzamen;

- het moet bestaan voorafgaand aan de uitvoering en deze laatste niet retroactief dekken;
- het moet uitgevoerd worden op niet foutieve wijze.

Het is niet overbodig eraan te herinneren dat het Mil. Gerechtshof, in zijn arrest van 24 mei 1995, gesteld heeft dat de uitvoerende kracht van de V.N. "Rules of Engagement" moet geïnterpreteerd worden in het licht van art. 70 Sw.

3. Toepassing van de theorie van het bevel van de overheid : het wettig motief

Art. 257 Sw., onder het hoofdstuk "Misbruik van gezag", rechtvaardigt het gebruik van geweld tegen personen door agenten van de openbare macht, indien dit gebeurt in het raam van een wettige of reglementaire opdracht. Dit stemt overeen met de algemene hypothese van het "Gebod van de wet en van de overheid" en "bevel van de meerdere". Het gebruik van geweld door een agent van de openbare macht kan slechts dan gerechtvaardigd worden, wanneer dit plaatsvindt tijdens een specifieke opdracht, die valt binnen het raam van de wet of van een conform de wet opgesteld reglement. Dit geweld moet echter een dubbele proportionaliteit eerbiedigen, te weten :

a. Het gebruik van geweld tegen personen mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke of reglementaire opdracht. Het moet daarenboven noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven of herstellen en mag niet meer schade berokkenen dan de oorspronkelijke verstoring van de orde.

b. Het gebruik van geweld tegen personen moet steeds afgewogen worden in functie van de proportionaliteit die bestaat tussen het belang van de opdracht en de mate van aantasting van de fysieke integriteit.

De rechtvaardigingsgrond "wettige reden", zoals hierboven omlijnd, verleent aan de militaire overheid de nodige juridische grondslag voor het gebruik van geweld door het militair personeel dat met een opdracht is belast, ook in het buitenland. Hij laat de mogelijkheid tot het inroepen van "wettige verdediging" en "noodtoestand" onverlet.

4. Het geval van het onwettig bevel van de rechtmatige overheid

Slechts een wettig bevel van een meerdere kan voor de uitvoerder een rechtvaardigingsgrond opleveren. Wegens de noodzakelijkheid van de hiërarchische gehoorzaamheid aanvaardt de wet, in het geval van agenten van de openbare macht die een onwettig bevel uitvoerden, evenwel een **strafuitsluitende verschoningsgrond**. Deze verschoningsgrond wordt geformuleerd door:

Art. 152 SwB. : "*Indien de inverdenkinggestelde bewijst dat hij heeft gehandeld op bevel van zijn meerderen, in zaken die tot hun bevoegdheid behoren en waarin hij hen als ondergeschikte gehoorzaamheid verschuldigd is, worden de bij de vorige artikelen bepaalde straffen alleen toegepast op de meerderen die het bevel hebben gegeven.*"

Art. 260 SwB. : "*Wanneer een openbaar officier of een ambtenaar, een drager of agent van de openbare macht enige handeling strijdig met een wet of met een koninklijk besluit heeft bevolen of verricht, blijft hij vrij van straf indien hij bewijst dat hij heeft gehandeld op bevel van zijn meerderen, in zaken die tot hun bevoegdheid behoren en waarin hij als ondergeschikte gehoorzaamheid verschuldigd was, in welk geval de straf alleen wordt toegepast op de meerderen die het bevel hebben gegeven.*"

De strafwet legt vijf voorwaarden op voor de toepassing van de artt. 152 en 260 SwB. :

- a. tussen opdrachtgever en uitvoerder moet een band van ondergeschiktheid bestaan. Het is juist de ondergeschiktheid van de mindere die de grondslag vormt van de rechtvaardiging;
- b. de opdracht moet slaan op materies die tot de bevoegdheid van de meerdere behoren. Het volstaat niet dat het bevel in het algemeen betrekking zou hebben op de militaire dienst ; het moet slaan op een welbepaalde plicht inherent aan de functie van militair ;
- c. het bevel mag niet manifest onwettig zijn. Indien de onwettigheid van het bevel manifest is, dient de ondergeschikte zich te onthouden ;
- d. het bevel moet op een niet-foutieve wijze zijn uitgevoerd ;
- e. het bevel moet voorafgaan aan de onwettige daad; een goedkeuring "a posteriori" is niet voldoende.

Afdeling 3. De wettige verdediging

1. Definitie

Deze rechtvaardigingsgrond wordt omschreven in:

Artikel 416 SwB. : "*Er is noch misdaad, noch wanbedrijf, wanneer de doodslag, de verwondingen en de slagen geboden zijn door een ogenblikkelijke noodzaak van de wettige verdediging van zichzelf of van een ander.*"

Artikel 417 SwB. : "*Onder de gevallen van ogenblikkelijk noodzaak van de verdediging worden de twee volgende gevallen begrepen :*

- a. Wanneer de doodslag gepleegd wordt, wanneer de verwondingen of de slagen toegebracht worden bij het afweren, bij nacht, van de beklimming of de braak van de afsluitingen, muren of toegangen van een bewoond huis of appartement of de aanhorigheden ervan, behalve wanneer de dader niet kon geloven aan een aanranding van personen, hetzij als rechtstreeks

doel van hem die poogt in te klimmen of in te breken, hetzij als gevolg van de weerstand welke diens voornemen mocht ontmoeten;

- b. Wanneer het feit plaats heeft bij het zich verdedigen tegen de daders van diefstal of plundering die met geweld tegen personen wordt gepleegd."

2. Toepassingsvoorwaarden

Algemeen wordt aangenomen dat de volgende vier voorwaarden verenigd moeten zijn om te kunnen spreken van wettige verdediging.

a. De wederrechtelijke aanranding

De aanranding van de integriteit moet onrechtmatig zijn. Aldus kan men zich niet beroepen op de wettige verdediging in geval van wettig optreden van de overheid.

Voorbeeld : een politiebeamte houdt een persoon aan ingevolge een aanhoudingsbevel verleend door de onderzoeksrechter. Deze persoon kan de wettige verdediging niet inroepen om zich te verzetten tegen zijn aanhouding.

b. Het voorwerp van de aanranding

De wederrechtelijke aanranding moet gericht zijn tegen :

- eigen of andermans leven of lichamelijke integriteit;
- eigen of andermans persoonlijke vrijheid; aldus mag een beroep gedaan worden op de wettige verdediging in geval van ontvoering, wederrechtelijke aanhouding, gevangenneming en gijzeling.
- eigen of andermans eerbaarheid; aldus is wettige verdediging toegestaan in geval van verkrachting en aanranding van de eerbaarheid met geweld of bedreiging.

c. De verdediging moet noodzakelijk zijn

Dit betekent dat de wederrechtelijke aanranding ernstig, actueel en zeker, plots en onverwacht moet zijn.

De vraag of er al dan niet ogenblikkelijk noodzaak van verdediging was, moet door de feitenrechter worden beoordeeld, rekening houdend met de concrete, subjectieve omstandigheden van het ogenblik, zoals de mogelijkheid om beroep te doen op de publieke overheid (politie, rijkswacht enz.).

d. De evenredigheid tussen de aanval en de verdediging

De verdediging moet in verhouding zijn tot de zwaarwichtigheid van het gevaar dat moet worden afgeweerd. Er moet dus een zekere evenredigheid bestaan tussen de aanval en het gebruikte verweermiddel. Ook hier zal de feitenrechter moeten oordelen of de ingeroepen daad van verdediging de perken van de noodzaak al dan niet te buiten is gegaan.

N.B. Als de verdediging uitgevoerd wordt tegen de daders van diefstal of plundering met geweld tegen personen, veronderstelt de wet de noodzaak van de verdediging en moet de rechter niet meer oordelen over de proportionaliteit van de verdediging (Cassatie, 3 maart 1941, Pasicrisie, 1941, 61).

3. Uitzondering

Wettige verdediging i.v.m. misdrijven gericht tegen eigendommen wordt in principe niet aanvaard, vermits art. 417 Sw. eist dat een aanval tegen personen te vrezen valt.

Met volgende elementen wordt bij de beoordeling van de wettige verdediging geen rekening gehouden :

- de persoon van de aanvaller. Wanneer bv. agenten van de openbare macht handelen in strijd met de wet of zonder mandaat (behoudens wanneer geen mandaat vereist is, zoals bij heterdaad), is hun aanval onrechtmatig en weerstand ertegen is rechtmatig.
- de persoon van de aangevallen persoon. De agenten van de openbare macht kunnen wettige verdediging inroepen net zoals particulieren. Het aanwenden van geweld door openbare ambtenaren in de uitoefening van hun functie is trouwens voorzien en ook gerechtvaardigd door bijzondere wetsbepalingen. Een argument a contrario vindt men in de uitdrukking "zonder wettige reden" in art. 257 Sw. : "Wanneer een openbaar officier of ambtenaar, een agent of aangestelde van de regering of van de politie, een uitvoerder van rechterlijke bevelen of van vonnissen, een hoofdbevelhebber of ondergeschikt bevelhebber van de openbare macht, in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn bediening, zonder wettige reden tegen personen geweld gebruikt of doet gebruiken, wordt het minimum van de op die feiten gestelde straf verhoogd overeenkomstig artikel 266 Sw."

Afdeling 4. De noodtoestand

1. Begrip

Dit is een constructie van de rechtsleer die bevestigd werd door de rechtspraak. Men verstaat onder noodtoestand een zodanige toestand van gevaar of van nood, dat het plegen van een misdrijf de enige uitweg is. De auteurs definiëren de noodtoestand als een "crisissituatie", of een "waardenconflict".

2. Onderscheid

In tegenstelling tot wettige verdediging, gaat het bij noodtoestand om een conflict tussen twee rechten. In tegenstelling tot overmacht, houdt noodtoestand een vrije keuze in tussen twee mogelijkheden.

3. Wettigheid van het begrip

De noodtoestand wordt nergens systematisch behandeld. In enkele artikelen van Boek II van het Strafwetboek wordt er wel naar verwezen (o.a. art. 267, al. 2, art. 540, art. 541 en art. 551, 4°). Deze gevallen worden beschouwd als toepassingen van de algemene, ongeschreven rechtsregel "nood breekt wet".

Er moet worden vastgesteld dat het Hof van Cassatie eerder zelden de term "noodtoestand" gebruikte. Ter zake innoveert het cassatie-arrest van 13 mei 1987 (zaak "Verlaine" + nota A. DE NAUW) omdat het Hof hierin een onderscheid maakt tussen de noodtoestand en de morele dwang. Het Hof beschouwt voortaan de noodtoestand als een autonome rechtvaardigingsgrond. In hetzelfde arrest bepaalt het de voorwaarden voor de noodtoestand:

a. De dreiging met een nakend en ernstig kwaad

Het kwaad moet zeker zijn en voldoende erg; het kan de betrokken zelf of een derde bedreigen. Het gevaar kan fysisch, moreel of materieel zijn. De ernst en het dreigend karakter van het kwaad moeten beoordeeld worden zowel op het objectieve als op het subjectieve vlak, d.w.z. rekening houdende met de persoonlijkheid van de betrokken en met de feitelijke omstandigheden.

Voorbeeld : diegenen die, in een bui van vaderlands liefde, aan een spontane actie van repressie hebben deelgenomen, kunnen niet de noodtoestand inroepen om hun misdrijven te rechtvaardigen omdat er geen enkele dreiging bestond met een groot gevaar.

b. De noodzakelijkheid van de inbreuk

Deze noodzakelijkheid wordt beoordeeld door de betrokkenen die van oordeel moet zijn dat de inbreuk de enige mogelijkheid is om een hoger belang te vrijwaren. Rekening moet gehouden worden met de feitelijke omstandigheden om uit te maken of de betrokkenen op een andere wijze het dreigend kwaad had kunnen vermijden. Is dit het geval, dan kan er geen sprake zijn van noodtoestand.

c. De verhouding tussen het beschermde goed en het opgeofferde goed.

Het beschermde goed (of de beschermde waarde) moet een hoger belang hebben dan het opgeofferde goed. Zoals gezegd, zijn het de wettelijke hiërarchie (zie art. 5, §1 van de wet van 16 juni 1993), bij gebreke daarvan, de sociale noodzaak die bepalen welke van de twee waarden het hoogste belang heeft.

Het is duidelijk dat er in casu een groot belang moet gehecht worden aan de feitelijke omstandigheden; aan de hand van deze omstandigheden zal de feitenrechter soeverein uitmaken of de voorwaarden tot erkenning van de noodtoestand aanwezig zijn. Daarbij mag de rechter echter de juridische draagwijdte van het begrip niet miskennen. Het Hof van Cassatie oefent immers een controle uit en stelt vast of de feitenrechter, uit de weerhouden feitelijke omstandigheden, wettig heeft kunnen besluiten tot het bestaan van een noodtoestand.

Evolution des ROE d'UNPROFOR à KFOR et Lessons Learned

par le Major B.HENNEAUX - CDCA du Comdt Ops FT

1. Introduction

Dans le cadre du Séminaire de Droit militaire et de Droit de la guerre, on m'a demandé de vous parler plus particulièrement de l'évolution des ROE d'UNPROFOR à KFOR.

En tant que Conseiller en Droit des conflits armés du Commandement Opérationnel de la Force Terrestre, j'ai été confronté à plusieurs reprises à l'étude des ROE en vigueur lors des différentes opérations de soutien de la paix auxquelles ont participé des détachements belges.

Lors de cet exposé, je vous ferai part de mes réflexions en la matière.

Etant donné l'assistance de cette journée d'étude et le caractère confidentiel de certains documents, je serai limité dans certaines explications ou certains exemples. Tout ce qui sera dit dans cet exposé, peut se retrouver dans la documentation destinée à la diffusion publique.

Concernant mon exposé proprement dit, je vous propose le plan suivant :

- Introduction
- Evolution des ROE
 - * Généralités
 - * ROE propres à chaque mission
- Conclusions

Après cette brève introduction, j'entrerai directement dans le vif du sujet en vous donnant tout d'abord quelques généralités concernant l'évolution des ROE.

Je parlerai ensuite des ROE propres à chaque mission.

Je terminerai, enfin, par quelques conclusions personnelles.

Une remarque cependant.

Etant donné la matière assez vaste et le temps limité, je n'entrerai pas dans les détails. La période de questions-réponses vous permettra sans doute de soulever des points particuliers.

2. Evolution des ROE

Tout d'abord, je voudrais attirer votre attention sur un point particulier signalé par le Lt Col BEM JANSSENS. Les ROE relatives à une mission dépendent essentiellement du mandat de l'opération. Le mandat est le noyau dur autour duquel se construit une opération. Il doit décrire, de façon claire et non ambiguë, le but politique recherché dans l'opération, que l'on va traduire ensuite en mission militaire. Le mandat de l'opération reprend, entre autres, comme points importants pour les ROE :

- les objectifs politiques de l'opération
 - le rôle, les missions et les tâches de la Force de soutien de la paix
- l'organisme chargé de superviser l'opération.

Après cette remarque préliminaire, venons-en à l'évolution proprement dite des ROE.

Dans l'évolution des ROE, on peut distinguer, pour ma part, DEUX étapes fondamentales depuis le début de la mission UNPROFOR jusqu'à présent :

1° UNPROFOR (à partir d'Avril 1992 jusque Décembre 1995)
Mission durant laquelle les ROE sont plutôt à caractère défensif

2° IFOR (à partir de Décembre 1995) jusqu'à présent.

A partir l'opération IFOR, les ROE vont acquérir un caractère plus "robuste" en ce qui concerne la défense du personnel de la Force de paix et l'accomplissement de la mission.

Je vais maintenant passer en revue, dans l'ordre chronologique, chacune des missions auxquelles la BELGIQUE a participé et souligner les caractéristiques particulières à chacune de ces missions concernant les ROE.

Opérations menées par les Nations Unies	Opérations menées par l'OTAN
UNPROFOR	IFOR
UNTAES	SFOR AFOR KFOR

Etant donné ma fonction au sein du Commandement Opérationnel de la Force terrestre, je traiterai principalement les aspects "terrestres" des ROE.

Pour l'étude de chaque mission, je respecterai, en général, le même schéma :

- je parlerai, tout d'abord, du mandat
- ensuite, pour les ROE, je donnerai une remarque générale et j'expliquerai les cas d'utilisation de la force
- enfin, je donnerai quelques conclusions partielles.

3. UNPROFOR (United Nations Protection Force) [Avril 1992 - Décembre 1995]

a. Mandat

Par la Résolution 743 du 21 février 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU décidait le déploiement d'une force de maintien de la paix en KRAJINA, qui représentait environ 40 % du territoire croate passé sous le contrôle des Serbes de CROATIE. Le mandat de cette mission prévoyait la démilitarisation des "United Nations Protected Areas (UNPAs)" et la protection des personnes se trouvant dans cette zone.

Par la Résolution 761 du 29 juin 1992, le mandat de l'ONU, initialement limité à la CROATIE, était étendu à la BOSNIE-HERZEGOVINE en vue d'y protéger l'acheminement de l'aide humanitaire via l'aéroport de SARAJEVO.

Au rythme de l'évolution de la situation sur le terrain et des résolutions du Conseil de sécurité, le mandat d'UNPROFOR fut étendu à des missions plus contraignantes et plus difficiles comme la protection des convois humanitaires, la protection de zones de sécurité mais cela, SANS l'apport nécessaire de troupes supplémentaires sur le terrain et SANS changement substantiel aux ROE

b. ROE

(1) Remarque générale

Les ROE UNPROFOR étaient plutôt à caractère défensif. D'ailleurs, les troupes UNPROFOR étaient équipées d'armes dans un but uniquement défensif.

Dans le rapport du Secrétaire Général, établi conformément à la Résolution 721 du 11 décembre 1991, on peut lire que le personnel en armes recevra des instructions permanentes de n'utiliser la force que dans la mesure minimum nécessaire et, normalement, seulement en cas de légitime défense.

Dans le paragraphe "Généralités" des ROE, on retrouve le texte suivant : "L'UNPROFOR est équipée d'armes dans un but uniquement défensif. L'utilisation des armes n'est autorisée normalement qu'en cas de légitime défense"

(2) Autorisation d'utiliser la force

(a) Au début de l'opération UNPROFOR

Les cas d'emploi des armes sont assez limités

- pour la défense du personnel UN ou des personnes placées sous leur protection
- pour la défense des zones placées sous la protection UN
- pour repousser des incursions dans les UNPAs
- pour repousser les tentatives par la force d'empêcher les troupes UN d'exécuter leur mission.

Les opérations de désarmement, de bouclage et de fouille étaient également autorisées sous certaines conditions.

Problème : l'utilisation de la force, même en cas de légitime défense, se fait TOUJOURS sous les ordres du plus haut gradé présent.

(b) Evolution durant l'opération UNPROFOR

- Pour la défense du personnel, il n'est plus nécessaire de recevoir l'ordre du plus haut gradé présent.
- L'usage de la force pour la défense de biens et d'installations est clairement autorisé mais toujours sous les ordres du plus haut gradé présent et sous certaines conditions.
- On retrouve certaines directives concernant l'emploi des armes lourdes.

(3) Conclusions

- Les ROE sont à caractère défensif.
- Les règles sont assez simples à comprendre.
- Les ROE NE répondent PAS toujours au cadre de la mission surtout lorsque le mandat originel d'UNPROFOR a été étendu à des missions plus contraignantes et plus difficiles.

4. IFOR (Implementation Force) [Décembre 1995 - Décembre 1996]

a. Mandat

Le 14 Décembre 1995, un Accord de paix pour la BOSNIE-HERZEGOVINE était signé lors de la Conférence de paix de PARIS qui faisait suite aux Accords de DAYTON du 10 Novembre 1995.

Dans ce cadre, le Conseil de sécurité adoptait la Résolution 1031 du 15 Décembre 1995 dans laquelle il autorisait le déploiement par l'OTAN d'une force multinationale de mise en oeuvre de la paix (IFOR). Dans cette résolution, il autorisait l'IFOR à prendre les mesures coercitives jugées nécessaires, y compris l'emploi de la force, pour l'application de l'Accord de paix et la protection de ses troupes.

b. ROE

(1) Remarque générale

Les ROE sont reprises dans une annexe spécifique de l'ordre d'opération : l'Annexe E. D'ailleurs, l'Annexe E sera dorénavant l'annexe réservée aux ROE dans l'ordre d'opération pour les opérations menées par l'OTAN.

Les ROE IFOR diffèrent fondamentalement des ROE UNPROFOR.

Tout d'abord par le volume de l'Annexe E réservée aux ROE : 32 pages !

En ce qui concerne le contenu, les ROE IFOR, malgré leur nature essentiellement défensive, autorisent des actions plus "vigoureuses" ("more robust action") pour assurer la sécurité des troupes et l'accomplissement de la mission.

(2) Autorisation d'utiliser la force

Les cas d'usage de la force étaient les suivants :

- pour la défense du personnel IFOR ou des personnes placées sous leur protection
- pour la défense des installations, des zones ou des biens placés sous la protection de l'IFOR
- pour empêcher des incursions dans les différentes zones désignées par l'échelon supérieur
- pour repousser les tentatives par la force d'empêcher les troupes IFOR d'exécuter leur mission.
- pour arrêter, fouiller et désarmer des individus
- pour l'arrestation des personnes accusées par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yugoslavie
- pour intercepter, dérouter ou engager des aéronefs
- pour dérouter des navires de commerce

L'utilisation des moyens anti-émeutes est également autorisée.

Les ROE permettent également, sous certaines conditions, l'usage de la force contre des forces hostiles qui ont précédemment commis un acte hostile même si elles ne commettent pas actuellement d'acte hostile alors que les ROE UNPROFOR prévoient de stopper toute action lorsque l'incident était terminé.

(3) Les ROE comprennent quelques nouveautés par rapport aux ROE UNPROFOR

- Tout d'abord, il est signalé ostensiblement que les opérations IFOR doivent être exécutées dans le plein respect du Droit des conflits armés.
- Les ROE proprement dites sont reprises dans des annexes séparées pour les opérations terrestres, aériennes et navales. Pour chaque annexe, on retrouve un recueil de ROE numérotées dans lequel le Commandant IFOR peut faire son "choix" après son évaluation de la situation opérationnelle sur le terrain.
- Autre nouveauté : la "Matrice de délégation" pour l'emploi des différents systèmes d'arme. Pour chaque type d'arme, on a désigné l'échelon de commandement pouvant autoriser l'emploi de ce système d'arme et jusqu'à quel échelon l'autorité désignée peut déléguer cette autorisation.

Ex :

Serial	Weapons/ Weapons Systems	Fire release Authority	Lowest Level of delegation
x	Tank	Appropriate Unit Commander	Appropriate Unit Commander

(4) Conclusions

- Les ROE IFOR sont conçues pour permettre l'aboutissement de la mission tout en sauvegardant les forces participantes. Bien que conservant un caractère essentiellement défensif, les ROE IFOR permettent au Commandant :
 - * d'accomplir sa mission et d'empêcher l'ingérence de tiers
 - * en cas de besoin, d'engager des opérations militaires préventives pour permettre l'exécution de la mission. Cependant, dans ce cas précis, on prévoit que l'usage de la force à titre préventif devrait plutôt être l'exception que la règle.
- L'Annexe E comprend 32 pages . On a voulu réaliser un document complet et détaillé qui, de ce fait, est parfois assez confus. Entre autres, on retrouve dans cette annexe des règles concernant l'emploi de la force, des règles concernant le droit des conflits armés et même des règles de comportement. L'analyse d'un tel document pour un "novice" peut, selon le cas, être assez difficile.

5. **UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium) [Mars 1996 - Janvier 1998]**

a. Mandat

Parallèlement aux Accords de DAYTON du 10 Novembre 1995 établis pour la Bosnie-Herzégovine, l'Accord fondamental (Basis Agreement) pour les territoires de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental était signé le 12 Novembre 1995. Sur cette base, le Conseil de sécurité adoptait le 15 Janvier 1996 la Résolution 1037 dans laquelle il décidait d'établir dans la région une opération de maintien de la paix des Nations Unies afin d'assurer la mise en application de l'Accord fondamental . Les missions de la composante militaire étaient, entre autres, les suivantes :

- le maintien de la paix et de la sécurité dans la région
- la démilitarisation des parties en présence
- la supervision du retour, en toute sécurité, des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers en coopération avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR).

Finalement, il faut savoir que certaines conditions avaient été posées par le Gouvernement belge pour ce qui était de la participation belge à la mission UNTAES:

- un mandat de l'ONU correspondant à la mission et à ses risques;
- une composante militaire qualitativement et quantitativement crédible;
- un appui de l'IFOR en cas de retrait d'urgence ainsi que pour l'appui aérien.

On peut considérer que ces conditions étaient remplies.

b. ROE

(1) Remarque générale

Tout d'abord, il est à signaler que dans le mécanisme ONU, c'est le Commandant de la Force qui établit les ROE suivant la résolution du Conseil de sécurité, le mandat et les "Planning Guidelines" émises par l'ONU. Le projet ROE ainsi réalisé est soumis au Secrétaire Général pour approbation.

Dans ce contexte, les ROE UNTAES ont été élaborées suivant les directives du Gen Maj SCHOUPS qui avait été désigné comme Commandant UNTAES. Ces ROE ont été réalisées dans le style "IFOR" et ont été envoyées à l'ONU pour approbation. Ce projet de ROE a suscité pas mal de problèmes avec les services juridiques de l'ONU (Office of Legal Affairs) étant donné qu'elles ne correspondaient pas au caractère traditionnel des missions ONU précédentes.

Après de nombreux échanges de courrier entre les services de l'ONU et le Commandant de la Force, les ROE ont été finalisées selon un commun accord.

(2) Autorisation d'utiliser la force

Les cas d'usage de la force étaient les suivants :

- pour la défense du personnel UNTAES ou des personnes placées sous leur protection
- pour la défense des installations, des zones ou des biens placés sous la protection de l'UNTAES
- pour repousser les tentatives par la force d'empêcher les troupes UNTAES d'exécuter leur mission.
- pour arrêter et désarmer des individus sous certaines conditions.
- pour protéger les sites identifiés par le Tribunal Pénal International pour l'ex- Yougoslavie.

De plus, les ROE comprenaient des directives :

- concernant l'assistance à personnes en danger
- concernant l'appui aérien fourni par l'IFOR sur demande du Commandant UNTAES

(3) Conclusions

On peut dire que les ROE UNTAES constituent un changement fondamental par rapport aux ROE qui étaient d'application pour les opérations précédentes de maintien de la paix menées par l'ONU.

Le caractère plus "rigoureux" des ROE et les moyens mis à la disposition du Commandant UNTAES ont permis que la Force UNTAES réalise avec succès les objectifs fixés dans le mandat ONU.

6. SFOR (Stabilization Force) [Décembre 1996 - ...]

a. Mandat

Par la Résolution 1088 du 12 Décembre 1996, le Conseil de Sécurité autorisait, dans le cadre du plan de consolidation civile du processus de paix, le déploiement par l'OTAN d'une force multinationale de stabilisation (SFOR) en tant que successeur

légal de l'IFOR . Dans cette résolution, il autorisait la SFOR à prendre les mesures coercitives jugées nécessaires, y compris l'emploi de la force, pour l'application de l'Accord de paix et la protection de ses troupes.

b. ROE

(1) Remarque générale

Les ROE SFOR ont été établies dans le même esprit que les ROE IFOR.

(2) Autorisation d'utiliser la force

Les ROE SFOR comprennent, malgré tout, quelques nouveautés par rapport aux ROE IFOR.

- Ajout de nouvelles ROE qui autorisent certaines actions vis-à-vis de certains moyens ou installations spécifiques , lorsque l'utilisation de ces moyens ou installations constitue une violation permanente et flagrante de l'esprit des accords de paix.
- Ajout d'une nouvelle ROE qui clarifie le fait que la SFOR peut utiliser la force contre un individu qui commet ou s'apprête à commettre un "crime grave" (serious crime), c'est-à-dire un acte mettant en péril la vie d'êtres humains ou susceptible de provoquer de graves dommages corporels (meurtres, viols, coups et blessures,...), lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen d'empêcher cet acte. La nouveauté de cette ROE est qu'il ne faut pas que les personnes ainsi protégées appartiennent à la catégorie des personnes sous statut spécial protégé, catégorie de personnes désignées préalablement par le Commandant de la Force.
- Limitation de l'emploi des mines terrestres en excluant les mines anti-personnel
- la "Matrice de délégation" pour les ROE

Cette matrice reprend pour chaque ROE numérotée, l'échelon de commandement qui garde l'autorité sur l'application ou non de cette ROE.

Il faut bien savoir que le Commandant de la Force n'est pas obligé de transmettre à ses subordonnés l'ensemble des ROE autorisées pour l'opération. De plus, le Commandant de la Force peut imposer les échelons de décision pour les différentes ROE.

Ex :

Rule	Description	COMKFOR	Bde	Bn	Coy	Unrestricted	Remarks
x							
y	Firing of warning shots					X	

(3) Conclusions

Les conclusions sont quasiment identiques à celles qui ont été formulées pour les ROE IFOR. Bien que conservant un caractère essentiellement défensif, les ROE tiennent compte du fait qu'il pourrait être nécessaire d'agir plus fermement pour assurer la sécurité de la Force et le bon accomplissement de la mission.

L'Annexe E de l'ordre d'opération est assez complète et comprend 36 pages , ce qui peut paraître assez lourd.

7. AFOR (Albanian Force) [Avril 1999 - Août 1999]

a. Mandat

Fin Mars 1999, les agences humanitaires, en place en ALBANIE, étaient devenues incapables de faire face à l'afflux massif de réfugiés venant du KOSOVO suite à la campagne de terreur menée par les autorités yougoslaves.

L'OTAN était la seule organisation capable de répondre rapidement à ce besoin qui prenait de l'expansion (\pm 500.000 réfugiés en Juin 99). En Avril 1999, l'OTAN décidait, en conséquence, de mener sa première opération humanitaire en ALBANIE : AFOR.

Sa mission était de fournir une assistance humanitaire aux réfugiés en appui et en coordination avec l'UNHCR et les autorités civiles et militaires albaniennes afin de résoudre la crise du moment.

b. ROE

(1) Remarque générale

Les ROE AFOR sont basées sur les ROE SFOR. Cependant, étant donné le cadre de la mission, les ROE ont été sensiblement réduites.

(2) Autorisation d'utiliser la force

L'utilisation de la force devait permettre la sécurité de la Force et l'accomplissement de la mission, à savoir la protection des réfugiés et du personnel des organisations humanitaires ainsi que des biens nécessaires à l'aide humanitaire.

Il faut également souligner que la sécurité devait être assurée uniquement dans des zones locales bien définies (local area security).

(3) Conclusions

Les ROE AFOR étaient suffisantes et nécessaires même si, à première vue, on pouvait juger qu'elles étaient trop étendues pour une mission humanitaire à proprement dit.

Le seul problème se trouvait dans le fait que la protection des personnes, autres que le personnel appartenant à AFOR, était limitée à la protection des personnes ayant reçu un statut spécial désigné, à savoir les membres des agences humanitaires et les personnes désignées préalablement par le Commandant de la Force. Dans le cadre de l'assistance à personnes en danger, cela signifiait un dilemme pour le militaire belge en cas d'attaque de personnes n'ayant pas reçu ce statut spécial désigné.

8. KFOR (KOSOVO Force) [Juin 1999 - ...]

a. Mandat

Le 03 Juin 1999, le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie approuvait le plan de paix présenté par l'émissaire européen, le finlandais

AHTISAARI, et l'émissaire russe, Mr TCHERNOMYRDINE. Il fallait cependant attendre le 09 Juin 1999 pour que les autorités militaires yougoslaves signent l'Accord Militaire Technique (MTA : Military Technical Agreement) qui reprenait, en outre, les modalités du retrait des forces serbes du KOSOVO. Dans ce cadre, le Conseil de sécurité adoptait la Résolution 1244 du 10 Juin 1999 dans laquelle il autorisait le déploiement par l'OTAN d'une force multinationale KFOR (KOSOVO Force). Dans cette résolution, il autorisait la KFOR à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer les conditions de vie pacifique et normale pour tous les habitants du KOSOVO, comprenant entre autres

- la supervision du retrait des troupes yougoslaves
- la démilitarisation de l'UCK
- le retour pacifique des réfugiés et des personnes déplacées
- l'établissement d'un environnement de paix et de sécurité dans la région

b. ROE

(1) Remarque générale

Les ROE KFOR sont fortement semblables aux ROE SFOR avec quelques adaptations rendant le texte plus précis et plus clair.

(2) Les ROE KFOR comprennent quelques nouveautés par rapport aux ROE SFOR :

- un paragraphe détaillé rappelant que la conduite des opérations de soutien de la paix doit être en conformité avec les dispositions du droit international, du droit national de chacun des pays participants et du droit applicable sur le territoire du KOSOVO.

Dans le cadre du droit international, il est précisé que les pays participants ont la responsabilité d'entraîner leur personnel concernant le respect du droit des conflits armés.

- l'ajout d'une ROE, précisant que l'usage de la force est autorisé contre des individus armés n'obéissant pas aux instructions de la KFOR.

(3) Présentation des ROE numérotées

Pour rappel, les ROE proprement dites sont reprises, depuis IFOR, dans des annexes séparées pour les opérations terrestres, aériennes et navales sous forme d'un recueil de ROE numérotées.

Le 01 Décembre 1999, le Conseil de l'Atlantique Nord avait approuvé le document MC 362 "NATO Rules of engagement" qui reprenait, en outre, une série de ROE numérotées d'application pour les opérations terrestres, aériennes et navales. Cependant, ce document MC 362 n'avait pas, jusqu'à présent, été mis en application.

Au début de cette année, des propositions étaient émises afin que les ROE KFOR soient en concordance avec le MC 362. Ces propositions sont sur le point d'aboutir et dorénavant, les ROE numérotées seront présentées sous la forme qui se trouve dans le MC 362.

9. CONCLUSIONS

a. Evolution des ROE

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, on est passé de ROE plutôt à caractère défensif durant UNPROFOR à des ROE ayant un caractère plus "robuste" en ce qui concerne la défense du personnel de la Force de paix et l'accomplissement de la mission.

Au fur et à mesure des opérations de soutien de la paix, on a, peu à peu, "peaufiné" les ROE qui étaient d'application et cela, en fonction des leçons tirées après chaque opération.

On peut conclure que l'Annexe E, reprenant les ROE KFOR, constitue un très bon document. De plus, les ROE KFOR seront bientôt en concordance avec le document OTAN MC 362 qui a été adopté par les pays OTAN.

b. Droit national belge

En principe, les ROE établies pour une opération ne devraient pas poser de problèmes au regard du droit pénal belge étant donné que, depuis IFOR, une disposition reprend clairement que les Forces armées doivent également se conformer à leur propre droit national. C'est pourquoi, il est admis que les pays émettent des restrictions et, le cas échéant, des instructions complémentaires pour assurer le respect de leur droit national. Cependant, de telles instructions ne doivent rien permettre de plus que ne le font les ROE autorisées pour toute la Force de paix.

Dans ce cadre, la BELGIQUE a émis des restrictions suite à l'étude des ROE d'application pour les différentes missions.

Exemples de restriction émise par la Belgique

- Légitime défense pour la défense de personnes et NON de biens
- PAS d'autorisation d'emploi des mines anti-personnel
- Limitation dans l'usage des moyens anti-émeutes

Un problème subsiste malgré tout lorsque les ROE ne prévoient pas spécifiquement le devoir d'assistance à personnes en danger, comme ce fut le cas pour la mission AFOR. Le militaire belge se trouve dès lors devant un dilemme : faut-il intervenir alors que les ROE d'application pour la mission ne le prévoient pas spécifiquement?

c. Divers

En dernier lieu, je voudrais signaler que, même si l'annexe E de l'ordre d'opération réservée aux ROE constitue un très bon document, l'étude de ce document reste assez complexe surtout pour un "novice" en la matière. C'est pourquoi, il est recommandé aux conseillers en droit des conflits armés, qui accompagnent les détachements participant aux missions de soutien de la paix, de prendre contact avec les conseillers en Droit des conflits armés se trouvant au niveau de l'état-major de leur Force [pour la Force terrestre, c'est moi-même] lorsqu'ils sont confrontés à un problème de compréhension des ROE.

Enfin, même si les ROE sont claires et précises, il restera toujours le problème de la mise en application de ces règles. Le commandant, le soldat sur le terrain doivent souvent réagir dans des délais très courts et prendre la décision de tirer ou de ne pas tirer. C'est un point important dont on doit tenir compte. C'est pourquoi, depuis IFOR, un aide-mémoire reprenant en outre les ROE d'application au niveau du soldat est distribué au sein de la Force terrestre à tous les participants à une mission de soutien de la paix.

Extraits de l'aide-mémoire KFOR-Texte F

b. Règles d'engagement

(1) Mission

Votre mission est d'établir et de maintenir un environnement de paix et de sécurité au KOSOVO. Vous N'êtes PAS en guerre. Vous êtes autorisé à utiliser la force UNIQUEMENT en cas de nécessité et tout en respectant les règles reprises ci-dessous.

(2) Autorisation d'utiliser la force, y compris la force armée (si nécessaire, la force létale)

[en fonction des ordres reçus et des principes d'emploi de la force repris au Par (3) ci-après]

- (a) Pour assurer votre propre défense, celle de vos compagnons d'arme des Forces amies ou celle des personnes placées sous la protection de KFOR (Personnel de l'UNMIK et des organisations humanitaires, réfugiés, personnes déplacées ou autres groupes de personnes désignées préalablement par votre chef).
- (b) Dans le cas où une personne commet ou s'apprête à commettre un acte illégal mettant en péril la vie d'êtres humains ou susceptible de provoquer des dommages corporels graves, lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen d'empêcher cet acte.
- (c) Pour défendre des installations ou des biens, placés sous votre protection, qui seraient soumis à une attaque ou dont un individu tenterait de prendre possession. Les catégories d'installations ou de biens dont l'importance justifie l'usage de la force seront déterminées préalablement par votre chef (Ex: armes, munitions, véhicules militaires, documents classifiés, biens nécessaires à l'aide humanitaire).
- (d) Pour empêcher l'intrusion délibérée par des forces hostiles à l'intérieur des zones militaires d'accès restreint (cantonnements, dépôts d'armes ou de matériel, postes de commandement, check-points) et/ou d'autres zones qui ont été clairement délimitées par l'échelon supérieur.
- (e) Pour exécuter des missions spécifiques :
 - arrestation et détention de militaires, de para-militaires, de personnes civiles ou de personnes inculpées par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPI);
 - désarmement d'individus;
 - saisie d'armes, d'équipement militaire ou de véhicules;
 - fouille de personnes, de véhicules ou de biens.
- (f) Pour résister à toute tentative de vous empêcher par la force d'exécuter votre mission.

(3) Principes d'emploi de la force

- (a) Tout emploi de la force doit être proportionnel à l'attaque ou à la menace et NE PAS être démesuré compte tenu de la situation.
- (b) Les armes seront toujours utilisées EN DERNIER RECOURS, après l'utilisation préalable d'autres moyens tels que la négociation, l'usage de la force NON-armée (démonstration de force, utilisation de la force physique, bâtons, utilisation de véhicules pour bloquer le passage).
- (c) Si la situation évolue de telle sorte que l'usage des armes reste la seule solution, on exécutera tout d'abord la procédure de sommation [voir Par (4)] SAUF en cas de légitime défense.
- (d) Si vous devez ouvrir le feu en dernier ressort :
 - Suivez les ordres du plus haut gradé présent. CEPENDANT, N'oubliez PAS qu'en cas de légitime défense, vous pouvez ouvrir le feu d'INITIATIVE.

- Employez la force minimum.
- N'effectuez QUE des tirs pointés.
- Si la situation le permet, tirez d'abord pour "incapaciter" (parties NON-vitales) et NON pour tuer.
- NE tirez PAS plus de munitions que nécessaire.
- Evitez les dommages collatéraux vis-à-vis des personnes ainsi que des biens à proximité d'un objectif.
- Stoppez le tir dès la fin de l'incident en cours. PAS de réactions excessives.
- Dès que la situation le permet, transmettez un rapport à l'échelon supérieur et donnez les premiers soins aux blessés quel que soit leur statut (Forces amies ou non).
- Les représailles sont INTERDITES.

(4) Procédure de sommation

La procédure suivante est toujours d'application SAUF si l'urgence commande de tirer immédiatement en cas de légitime défense:

- Prévenez l'agresseur qu'il doit s'arrêter :
- * en anglais: "KFOR! STOP OR I WILL FIRE!"
- * ou en serbo-croate : "KFOR! STANI ILI PUCAM!"
(Prononciation : "KFOR! stani ili poutsam!")
- * ou en albanais: "KFOR! NDAL OSE UNE DO TE QELLOJ!"
(Prononciation: KFOR! n' dal osê ounë do te tchelloï!)
- Répétez cet avertissement MINIMUM TROIS FOIS afin d'être sûr que l'agresseur ait bien compris la situation.
- Chargez les armes si cela n'avait pas été autorisé auparavant.
- Tirez les coups d'avertissement en l'air (PAS sur des objets pouvant provoquer un ricochet).
- S'il N'y a PAS de réaction aux tirs d'avertissement, vous êtes autorisé à ouvrir le feu sur ordre du plus haut gradé présent.

(5) Détention

(a) Détention de forces hostiles/belligérants ou de civils

Dès leur arrestation, les personnes sont fouillées et désarmées. Elles sont transférées dès que possible vers des endroits désignés pour être remises à la police militaire et cela, en vue d'un transfert à un représentant compétent de l'UNMIK ou à un autre organisme compétent comme fixé par l'échelon supérieur. Cependant, rien ne s'oppose à ce que le plus haut gradé présent relâche toute personne détenue, s'il le juge opportun.

(b) Détention de personnes inculpées par le TPI

Dès leur arrestation, les personnes inculpées par le TPI seront transférées dès que possible à un représentant du TPI. Le transfert doit être effectué, au plus tard, dans les 48 Hr suivant le début de la détention.

(6) Procédure de fouille

- (a) Ceux qui procèdent à la fouille ne peuvent ni humilier, ni mettre dans l'embarras les personnes fouillées.
- (b) L'objet de la fouille sera explicitement défini dans les ordres.
- (c) La fouille sera exécutée par une personne du même sexe (si disponible) ou avec un détecteur.
- (d) Ceux qui procèdent à la fouille ne seront ni désagréables, ni arrogants.

- (e) Celui qui procède à la fouille sera toujours couvert par un camarade.
- (f) Les fouilles de biens et de bâtiments, y compris les véhicules et les bêtes de somme, doivent être préparées et exécutées de façon à éviter d'endommager ceux-ci.
- (g) Les fouilles feront sans tarder l'objet d'un rapport complet.

Uittreksels uit de aide-mémoire KFOR - Tekst N

b. Inzetregels

(1) Opdracht

Uw opdracht is een situatie van vrede en veiligheid in KOSOVO te vestigen en te handhaven. U bent NIET in oorlog. Het is U toegestaan om geweld te gebruiken, ENKEL indien nodig en volgens de hiernavolgende regels.

(2) Toestemming tot het gebruik van geweld, met inbegrip van gewapend geweld (desnoods dodelijk geweld)

**[in functie van de ontvangen orders en de principes voor het gebruik van geweld
hernomen in Par (3) hierna]**

- (a) Om uw eigen verdediging, deze van uw wapenbroeders van bevriende Strijdkrachten of deze van personen die onder KFOR-bescherming staan (Personeel van UNMIK en de humanitaire hulporganisaties, vluchtelingen, verplaatste personen of andere groepen vooraf aangeduid door uw chef) te verzekeren.
- (b) Ingeval een persoon een onwettige daad stelt of dreigt te stellen, die het leven van menselijke wezens in gevaar brengt of die ernstige lichamelijke letsels kan toebrengen, in omstandigheden waar er geen andere manier is om de daad te voorkomen.
- (c) Om installaties of goederen onder uw bescherming te verdedigen indien ze het voorwerp zijn van een aanval of indien iemand zou proberen er bezit van te nemen. De categorieën van installaties of goederen, die zo belangrijk zijn dat het gebruik van geweld gerechtvaardigd is, dienen vooraf bepaald te worden door uw chef (bv. Wapens, munitie, militaire voertuigen, geklassificeerde documenten, goederen nodig voor de humanitaire hulp).
- (d) Om opzettelijke indringing door vijandelijke elementen te verhinderen in militaire zones met beperkte toegang (kantonnementen, wapen- of materieeldepots, commandoposten, check-points) en/of andere zones die duidelijk werden omschreven door de hogere echelon.
- (e) Om specifieke opdrachten uit te voeren :
 - de arrestatie en vasthouding van militairen, para-militairen, burgers of personen beschuldigd door het Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië (ICTY);
 - de ontwapening van individuen;
 - het in beslag nemen van wapens, militaire uitrusting of voertuigen;
 - het fouilleren van personen, voertuigen of goederen.
- (f) Om te weerstaan aan elke poging om de uitvoering van uw opdracht met geweld te verhinderen.

(3) Principes voor het gebruik van geweld

- (a) Elk gebruik van geweld moet in verhouding zijn met de aanval of de bedreiging en mag in de gegeven situatie NIET overdreven zijn.
- (b) Wapens mogen pas IN LAATSTE INSTANTIE gebruikt worden, na uitputting van andere middelen zoals onderhandelen en het gebruik van NIET-gewapend geweld (Vb: Machtvertoon, gebruik van fysiek geweld, stokken, gebruik van panstervoertuig om doorgang te blokkeren).
- (c) Indien de situatie zodanig evolueert dat het gebruik van vuurwapens het enige alternatief blijft, zal U eerst de waarschuwingssprocedure [zie Par (4)] moeten toepassen behalve in geval van wettige zelfverdediging.

(d) Indien U in laatste instantie toch het vuur dient te openen :

- Volg de bevelen van de hoogst gegradeerde ter plekke. In geval van wettige zelfverdediging mag U NOCHTANS OP EIGEN INITIATIEF het vuur openen.
- Gebruik een minimum aan geweld.
- Vuur ENKEL gerichte schoten.
- Indien mogelijk, zal eerst worden gevurd om uit te schakelen (naar NIET-vitale organen) en NIET om te doden.
- Vuur NIET MEER schoten dan nodig.
- Vermijd dat schade wordt toegebracht aan personen of goederen in de nabijheid van een doel.
- Stop met vuren als het aan de gang zijnde incident beëindigd is; GEEN overreactie.
- Zodra de toestand het mogelijk maakt, moet U verslag uitbrengen bij de hogere echelon en de eerste zorgen toedienen aan alle gewonden wat ook hun statuut is (Bevriende Strijdkrachten of NIET).
- Wraakacties zijn VERBODEN.

(4) Waarschuwingssprocedure

De volgende waarschuwingssprocedure is steeds van toepassing, UITGEZONDERD wanneer de noodzaak om onmiddellijk uit zelfverdediging te vuren het anders vereist:

- Waarschuw de aanvaller dat hij moet stoppen:
 - * in het Engels: "KFOR! Stop or I will fire!"
 - * of in het Servo-Kroatisch : "KFOR! stani ili pucam!"
(Uitspraak : KFOR! stanie ielie poetsam!)
 - * of in het Albanees: "KFOR! ndal ose unë do të qëlloj!"
(Uitspraak: KFOR! n'dal osè oene do te tchelloï!)
- Herhaal de waarschuwingen minimum drie maal om er zeker van te zijn dat de aanvaller de situatie begrepen heeft.
- Laad de wapens indien dit niet reeds was toegestaan.
- Vuur waarschuwingsschoten in de lucht (NIET op voorwerpen waarop het projectiel kan afketsten).
- Indien de waarschuwingsschoten worden genegeerd, is het U toegestaan, op bevel van de hoogst gegradeerde ter plekke, het vuur te openen.

(5) Vasthouden

(a) Vasthouden van vijandelijke troepen/strijdende partijen of burgers

Bij hun arrestatie worden de personen gefouilleerd en ontwapend. Van zodra het mogelijk is zullen ze overgeplaatst worden naar aangewezen locaties voor overlevering aan de militaire politie. Hier zullen ze eventueel aan een bevoegd vertegenwoordiger van UNMIK of aan een ander bevoegd organisme, zoals vastgelegd door het hogere echelon, overgedragen worden. Nochtans kan de hoogst gegradeerde ter plekke elke aldus vastgehouden persoon vrijlaten indien dit, naar zijn mening, gepast is.

(b) Vasthouden van de personen beschuldigd door het ICTY

Bij hun arrestatie zullen de personen beschuldigd door het ICTY, van zodra het mogelijk is, aan een vertegenwoordiger van het ICTY overgedragen worden. De overbrenging zal ten laatste binnen de 48 Hr na de initiële vasthouding gebeuren.

(6) Wijze van fouilleren

- (a) Zij die fouilleren, mogen de mensen die worden gefouilleerd niet vernederen noch in verlegenheid brengen.
- (b) De orders moeten duidelijk bepalen wat het doel van het fouilleren is.
- (c) Het fouilleren zal uitgevoerd worden door een persoon van hetzelfde geslacht (indien beschikbaar) of met een detector.
- (d) Zij die fouilleren mogen niet onvriendelijk noch arrogant zijn.
- (e) Hij die fouilleert moet altijd door een strijdemaker gedekt worden.
- (f) Het doorzoeken van eigendommen en gebouwen, voertuigen en lastdieren inbegrepen, moet worden gepland en zodanig uitgevoerd dat er geen schade wordt aangericht.
- (g) Het fouilleren moet zonder verwijl gerapporteerd worden.

INZETREGELS ALS RECHTVAARDIGING VAN EEN DELICTSTYPISCHE GEDRAGING

Door Dhr. Alfons Vanheusden
Adjunct-adviseur (jurist) bij de Directie Internationale Zaken (AGC-CJI)³⁹

Inleiding

Belgische militairen die een misdrijf plegen op het grondgebied van een vreemde Staat, kunnen in België worden vervolgd⁴⁰. Reeds herhaaldelijk werden Belgische militairen strafrechtelijk vervolgd, nadat zij in een operatie in het buitenland een delictstypische gedraging hadden gesteld.

Een delictstypische gedraging is een gedraging die beantwoordt aan een wettelijke delictomschrijving. Dergelijke gedraging is slechts strafbaar indien de dader schuld treft en strafwaardig is en indien de gedraging wederrechtelijk is, dit wil zeggen dat de dader niet het recht had zich aldus te gedragen. Dit recht zal steeds in een rechtvaardigingsgrond liggen⁴¹.

Een rechtvaardigingsgrond is een (tegen)norm die – in een concrete situatie – een *in abstracto* geformuleerde en strafrechtelijk gesanctioneerde rechtsplicht tot handelen of nalaten, neutraliseert en op die manier leidt tot strafuitsluiting. Rechtvaardigingsgronden hebben een uitwerking *in rem*: de delictstypische gedraging is niet strijdig met het recht en daarom niet strafbaar⁴².

Het strafwetboek vermeldt twee rechtvaardigingsgronden: het wettelijk voorschrift en het overheidsbevel enerzijds (artikel 70 Sw.) en de wettige verdediging anderzijds (artikelen 416-417 Sw.). De rechtspraak en rechtsleer hebben de noodtoestand en het wettig verzet als rechtvaardigingsgronden toegevoegd. In het kader van deze besprekking over inzetregels als rechtvaardiging van een delictstypische gedraging, zijn vooral de twee in het Strafwetboek vermelde rechtvaardigingsgronden van belang.

Wanneer deze besprekking het heeft over inzetregels, doelt zij tevens op hun vertaling voor het lager echelon in een zogenaamde “aide-mémoire”.

A. Artikel 70 Sw. – Wettige reden

1. Algemeen beginsel

Artikel 70 Sw. luidt: “*er is geen misdrijf, wanneer het feit door de wet voorgeschreven en door de overheid bevolen is*”.

³⁹ De auteur is Adjunct-adviseur (jurist) bij de Directie Internationale Zaken (AGC-CJI) van het Ministerie van Landsverdediging.

⁴⁰ Artikel 10bis V.T.Sv., extraterritoriale werking van de Belgische strafwet.

⁴¹ Vrij naar DUPONT, L., *BeginseLEN van Strafrecht*, acco, 1994, 95 e.v..

⁴² DUPONT, L., o.c., 132.

Deze rechtvaardigingsgrond (het wettelijk voorschrift en het overheidsbevel) noemt men ook “de wettige reden”⁴³.

2. Besprekking van artikel 70 Sw.

Onder “wet” dient de wet in materiële zin te worden verstaan⁴⁴, dit wil zeggen elk bindend voorschrift met een algemene draagwijdte, uitgevaardigd door een bevoegde (Belgische) overheid. Dit komt neer op elke rechtsregel of “norm”, die door om het even welke bevoegde overheid werd tot stand gebracht. Een rechtsregel of norm is een gedragsvoorschrift dat niet op één enkele of op meerdere dezelfde, zich *hic et nunc* concreet voordoende situaties toepasselijk is, maar abstract toepasselijk is in een onbepaald aantal gevallen. Een rechtsregel is dus te onderscheiden van individuele of “collectieve” overheidsbevelen, gezien hun algemeen verbindend karakter. Het algemeen verbindend karakter van een rechtsregel wil niet noodzakelijk zeggen dat hij door iedereen nageleefd moet worden, maar wel door allen die zich in zijn werkingssfeer bevinden. Zolang een rechtsregel niet wordt opgeheven, blijft hij bestaan. Een individueel of collectief gedragsvoorschrift daarentegen determineert een zeer concreet aangewezen, zich op een bepaald ogenblik voordoend gedrag. Eenmaal dergelijk bevel is uitgevoerd, dooft het als het ware uit, zodat het opnieuw moet worden gegeven indien daarvan behoefte bestaat⁴⁵.

Enkel Belgische normen, inclusief de rechtstreeks werkende normen van het internationaal recht, vormen een basis voor de toepassing van artikel 70 Sw.. Zo bestaat bijvoorbeeld het Recht van de Gewapende Conflicten uit een geheel van normen die voor combattanten het plegen van bepaalde delictstypische gedragingen toelaten en dus een basis vormen voor de toepassing van artikel 70 Sw..

Artikel 38 van de Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt is een ander voorbeeld van een wettelijk voorschrift. Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden politieambtenaren gebruik mogen maken van vuurwapens tegen personen.

Niet alleen gedragingen die door de wet zijn voorgeschreven, ook gedragingen die door de wet worden toegelaten of geduld, zijn gerechtvaardigd⁴⁶.

Hoewel artikel 70 Sw. anders laat uitschijnen, is een overheidsbevel ingeval van een wettelijk voorschrift, niet altijd vereist. Personen die hun bevoegdheid rechtstreeks uit de wet putten, zonder voor de uitoefening van hun bevoegdheid van een overheidsbevel afhankelijk te zijn, kunnen op niet-wederrechtelijke wijze hun wettelijke bevoegdheid uitoefenen.

Wanneer de rechtvaardiging afhankelijk is van een overheidsbevel, moeten de volgende voorwaarden vervuld zijn:

1. Het bevel moet vooraf gegeven zijn;

⁴³ Cf. artikel 257 Sw. dat als strafverzwarende omstandigheid de situatie bestempelt die zich voordoet wanneer een openbaar officier of ambtenaar, een bestuurder, agent of aangestelde van de Regering of van de politie, een uitvoerder van rechterlijke bevelen of van vonnissen, een hoofdbevelhebber of ondergeschikt bevelhebber van de openbare macht, in de uitoefening of ter gelegenheid van de uitoefening van zijn bediening, zonder *wettige reden* tegen personen geweld gebruikt of doet gebruiken.

⁴⁴ VAN DEN WYNGAERT, C., Strafrecht en Strafprocesrecht in hoofdlijnen, Maklu, 1999, 214.

⁴⁵ Vrij naar VAN ORSHOVEN, P., Inleiding tot de Bronnen en Beginselen van het Recht, acco, 1995, 7-10 en 38.

⁴⁶ DUPONT, L., o.c., 135.

2. De uitvoering van het bevel moet conform het bevel gebeuren, overeenkomstig de bedoeling van het bevel;
3. Het bevel moet gegeven zijn door een wettige overheid. Hieronder dient te worden verstaan een persoon die met publiekrechtelijk gezag bekleed is naar Belgisch recht;
4. Deze overheid moet daarenboven gehandeld hebben binnen de grenzen van haar bevoegdheid;
5. Het bevel moet in overeenstemming zijn met de wet, met andere woorden het moet rechtmatig zijn⁴⁷.

Wanneer een bevel het aanwenden van geweld impliceert, moet het gebruikte geweld beperkt blijven tot dat geweld dat volstrekt nodig is om de bevolen daad te stellen⁴⁸.

3. Bijzondere regeling voor ambtenaren

Voor ambtenaren (openbare officieren, ambtenaren, dragers of agenten van de openbare macht) die in ondergeschikt verband werken, voorzien de artikelen 152 en 260 Sw. ter zake in een bijzondere regeling, ten einde hiërarchisch functioneren mogelijk te maken.

Deze artikelen stellen dat ondergeschikte ambtenaren niet gestraft worden, wanneer zij bewijzen gehandeld te hebben op bevel van hun meerderen, in zaken die binnen hun bevoegdheid lagen en waarin zij hen als ondergeschikten gehoorzaamheid verschuldigd waren.

Opdat deze artikelen van toepassing zouden zijn, dient aan vijf voorwaarden te worden voldaan:

1. De ondergeschikte ambtenaar heeft een bevel uitgevoerd dat betrekking had op angelegenheden die tot de bevoegdheid van zijn meerderen behoorden;
2. De ondergeschikte ambtenaar heeft dit bevel correct uitgevoerd;
3. Er bestond met betrekking tot dit bevel een band van ondergeschiktheid tussen de meerdere die het bevel heeft gegeven en de ambtenaar die het heeft uitgevoerd;
4. Het bevel was niet manifest onwettig;
5. De ondergeschikte ambtenaar heeft gehandeld onder schulduitsluitende dwang of dwaling⁴⁹.

De laatste voorwaarde werd toegevoegd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie⁵⁰. Zij wordt vanuit de rechtsleer echter zwaar bekritiseerd. Het Hof laat immers uitschijnen dat de dwang en onoverkomelijke dwaling van artikel 71 van het Sw. vereist is, hetgeen ieder praktisch nut van de artikelen 152 en 260 Sw. ontneemt en niet strookt met de bedoelingen van de wetgever⁵¹.

Artikel 152 en 260 Sw. zijn geen rechtvaardigingsgronden. Het gepleegde feit, gezien vanuit het standpunt van de rechtsorde, zal immers onrechtmatig zijn en de overste zal in principe worden gestraft.

⁴⁷ DUPONT, L., o.c., 136.

⁴⁸ Cass. 18 februari 1952, Arr. Verbr., 1952, 303.

⁴⁹ DUPONT, L., o.c. 136-137.

⁵⁰ Cass. 13 december 1978, Pas., 1979, I, 437.

⁵¹ Zie DUPONT, L., o.c. 137.

In de visie van de rechtspraak van het Hof van Cassatie gaat het om bijzondere schulduitsluitingsgronden. Volgens de vermelde kritische rechtsleer gaat het om een beslissende verschoningsgrond die de strafwaardigheid van een gedraging opheft, ondanks het feit dat een schuldelement kan aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij het opvolgen van een niet manifest onwettig bevel, waarbij men gedwaald heeft over de rechtmatigheid ervan, zonder dat die dwaling onoverwinbaar was.

4. Inzetregels

Inzetregels zijn algemene richtlijnen die uitgaan van de bevoegde overheid en die bestemd zijn om zo precies mogelijk aan de strijdkrachten, die onder het bevel van die overheid staan, aan te geven onder welke omstandigheden zij in een operatie allerlei vormen van geweld mogen aanwenden bij de uitvoering van hun opdracht.

Inzetregels kunnen niet als een wettelijk voorschrift worden beschouwd. Ze zijn immers geen bindend voorschrift met algemene draagwijdte. Ze zijn veleer collectieve gedragsvoorschriften voor een bepaalde situatie, namelijk voor militairen in een welbepaalde militaire operatie. Zodra deze operatie is beëindigd, doven de inzetregels uit.

In die optiek kunnen ze wel als een overheidsbevel in aanmerking worden genomen. Bij de inroeping van de wettige reden, zal het gedrag van de vervolgde militair echter dienen te worden getoetst aan het bevel dat zijn hiërarchische overste *in concreto* heeft gegeven, in samenhang met de meer algemene en eerder permanente richtlijnen welke hem werden gegeven onder de vorm van inzetregels⁵².

De inzetregels kunnen dus ter rechtvaardiging van een delicttypische gedraging worden ingeroepen, vanaf het ogenblik dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 70 Sw. zijn vervuld. De eigenlijke norm die de rechtvaardigingsgrond uitmaakt, zal artikel 70 Sw. zijn.

Met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden voor artikel 70 Sw. zijn ter zake enkele eigenschappen van inzetregels van belang.

Ten eerste worden inzetregels in principe voor de operatie opgesteld.

Ten tweede zijn militairen gehoorzaamheid verschuldigd aan hun meerderen wat betreft bevelen die niet manifest onwettig zijn⁵³. Volgens het Militair Gerechtshof moeten inzetregels om tot gehoorzaamheidsverplichting te kunnen leiden, als bevel worden opgelegd door een Belgische, hiërarchische of functionele meerdere⁵⁴.

Ten derde worden inzetregels in principe opgelegd door een wettige overheid (de Belgische Krijgsmacht, de Verenigde Naties...).

Ten vierde handelt deze overheid in principe binnen haar bevoegdheid. In dat verband dient men voor ogen te houden dat inzetregels in principe kaderen in de uitvoering van

⁵² Militair Gerechtshof 24 mei 1995, Openbaar Ministerie tegen VERCAMMEN.

⁵³ Artikel 28 Militair Strafwetboek, artikel 11 § 2 Wettelijk Tuchtreglement en de artikelen 152 en 260 Sw..

⁵⁴ Militair Gerechtshof 24 mei 1995, o.c..

een (grond)wettelijke (militaire) opdracht van de Belgische Krijgsmacht of in de uitvoering van een mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Ten vijfde moeten inzetregels worden opgesteld en geïnterpreteerd in overeenstemming met nationaal en internationaal recht, met inbegrip van een eventueel mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en met inbegrip van het Recht van de Gewapende Conflicten.

Desnoods moeten bij een internationale strijdmacht specifieke beperkingen of wijzigingen worden opgelegd voor die nationale contingenten wiens nationaal recht minder permissief is dan de inzetregels van de internationale strijdmacht.

In overeenstemming met het nationaal en internationaal recht, zal het in uitvoering van de inzetregels gebruikte geweld steeds noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. Men moet hierbij echter voor ogen houden dat militairen in operatie zich bevinden in een situatie *sui generis*, waarin het gebruik van geweld, afhankelijk van operatie tot operatie, rechtmatig kan zijn in een breder aantal gevallen. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit is (onder andere) het belang van de militaire opdracht aan de orde (militaire noodzaak, de vrijwaring van de fysieke integriteit van personen, de vrijwaring van prioritaire operationele behoeften...).

B. Artikelen 416-417 Sw. - Wettige verdediging

De wettige verdediging is de rechtvaardigingsgrond die kan worden ingeroepen voor een delictstypische gedraging, wanneer een dreigende of actuele, onrechtmatige en ernstige aanranding van personen op proportionele wijze wordt afgeweerd en het onmiddellijk noodzakelijk was om deze verweerhandeling te stellen.

In de praktijk laten inzetregels steeds de wettige verdediging toe.

Hoe ook de inzetregels geformuleerd zijn, de algemene rechtsprincipes betreffende de wettige verdediging zijn in alle omstandigheden geldig en men kan er steeds een beroep op doen⁵⁵.

C. Besluit

Inzetregels zijn dus geen nieuwe juridische norm. Ze zijn een overheidsbevel, dat in bepaalde omstandigheden ter rechtvaardiging van een delictstypische gedraging kan worden ingeroepen, vanaf het ogenblik dat de voorwaarden van artikel 70 Sw. zijn vervuld.

⁵⁵ Militair Gerechtshof 4 juli 1996, Openbaar Ministerie tegen MARCHAL.

MC 362 NATO Rules of Engagement

Cdt v/h Vlw D. VLAEMYNCK
COMOPSAIR A3.21
Air C² and ASACS

Good..., Sir, Ladies and Gentlemen, I'm Dominique Vlaemynck. I'm presently posted at the Headquarters of the Operational Command of the Air Force, in the Operations Division, in the Branch Airspace Control. I'm responsible for the office Air C² and ASACS. My field of expertise is fighter control, I've been posted at CRC Glons, NAEW-F at Geilenkirchen and at AOCS Nieuw Milligen in the Netherlands. I was asked to prepare a briefing on the MC 362 and its use. This will be a theoretical analysis of the MC 362. Personally I have no operational experience with the MC 362. Although officially accepted, the MC 362 is not in use yet within the NADGE. I've obtained some inputs of aircrews with some operational experience in the use of the MC 362.

1. Definition

- ROE are directives to military forces, including individuals serving in those military forces, that define the circumstances, conditions, degree and manner in which force, may, or may not, be applied. This does not exclude the inherent right of self-defense.
- Prior declaration of CA: authorize use of force
- After declaration of CA: limit lawful use of force

2. Self-defense

- The ROE do not limit the inherent right of individuals and military units to defend themselves against attack or imminent attack.
- Self-defense is the use of such necessary and proportional force, including deadly force, to defend oneself against attack or an imminent attack.
- EXTENDED self-defense: includes other NATO/NATO-led forces and personnel in the vicinity.

The authorized ROE do not exclude the inherent right of self-defense. It is universally recognized that individuals have an inherent right to defend themselves against an attack or an imminent attack. To NATO or NATO-led forces, self-defense is the use of such necessary and proportional force, including deadly force, to defend against an attack or an imminent attack. Necessary means that the use of force is indispensable for securing self-defense. The response has to be commensurate with the perception of level of the threat posed, in other words proportional. NATO extends the right of self-defense to the right to use force to defend other NATO or NATO-led forces and personnel in the vicinity from attack or imminent attack. Aircrews, airborne for a mission, who observe an air attack on a NATO unit, may use force to defend that unit. This is called extended self-defense.

3. Political Direction

- Bi-SC ADROE: approved by NAC/DPC
- MC 362:
 - Profile, i.e. list of ROE selected, for each operation,
 - Prior approval of NAC/DPC is necessary,
 - Profile released prior ToA: national restrictions and amplifications,
 - Implemented by commander holding OPCON,
 - By ROEIMPL message to units.
 - Some ROE already authorized for use by SC.

During military operations, especially crisis response operations, political authorities are to authorize or limit the use of force. Certain actions by military forces might be construed as being provocative and have an adverse effect on the resolving of the crisis at hand. At the present time, the Bi-SC ADROE are applicable. The Bi-SC ADROE describe the rules for interrogation, intervention, use of warning burst and engagement. They have been approved by the NAC/DPC. Upon declaration of CA, the Bi-SC ADROE are cancelled and replaced by the RC ADROE. There are not set of ROE for offensive air operations. The Bi-SC ADROE were developed for Art V operations and the transgression from peace to war, and are not adapted to non-Art V or crisis response operations. The Bi-SC ADROE have proven their efficiency during the Cold War. The MC 362 was developed to provide political authorities and military commanders with a set of ROE that can be applied to the whole spectrum of military operations. For each operation, a ROE profile will be developed. The profile is a list of applicable ROE. Once the profile has been approved by NAC/DPC, it will be contained in the OPPLAN for the operation. The ROE profile with authorized ROE will be sent to the governments of the nations participating in the operation prior the TOA of the forces. National governments can add national restrictions and amplifications to the ROE profile. The ROE are implemented by the commander holding OPCON. A military commander can ask for the implementation of a ROE. There are certain ROE that have been prior authorized for implementation by a SC who has to inform the MC and the NAC/DPC when such ROE are implemented. At declaration of CA, the RC ROE are applicable.

4. Authorized Commander

- An authorized commander is a commander to whom the authority to implement the ROE authorized for air operations has been delegated.
- Order of commanders (down to up):
 - Task Force Commander
 - CAOC Commander (represented by AADC (OF5))
 - COMJC
 - RADC (COMAIRNORTH)
 - COMCJTF
 - JFC
 - RC (COMAFNORTH)
 - SC (SACEUR or SACLANT)

ROE are implemented by the commander holding OPCON, which is the authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish

specific missions or tasks which are usually limited by function, time or location, to deploy units concerned and to assign TACON of those units. He is called the authorized commander or the commander to whom the authority to implement the ROE authorized for air operations has been delegated. Authorized commanders are all commanders starting from a CAOC commander and upwards, CC, RC and SC. For air defense purposes the CAOC commander can be replaced during day-to-day operations by the AADC, at least a colonel (OF5).

5. Air Defense

a. Past and Present (1)

- Still awaiting document from SACEUR on the use of MC 362 within his AOR.
- Bi-SC ADROE are still applicable in NADGE.
- Bi-SC ADROE describe rules for:
 - Interrogation: visual identification
 - Intervention: force to land or escort outside NATO airspace
 - Warning burst
 - Engagement

I would like to look now at the use of ROE during air operations. I will look at air defense operations first and then at the other air operations. In both cases will have a look at the past and the present, i.e. the introduction of the MC 362. In peacetime each CAOC is assigned an APA, air policing area. The air defense tasks are to safeguard the integrity of NATO airspace, train the air defense forces for operations and act as a deterrent for possible attack. For air policing the Bi-SC ADROE are still applicable. We are still awaiting operational guidance by SACEUR on the use of the MC 362 NATO ROE during air policing operations. As said before, the Bi-SC ADROE define the rules governing interrogation, intervention and the use of weapons. Interrogation is the action taken to visually identify the unknown or suspect aircraft. Intervention is the action taken to force the intercepted aircraft to land or to leave NATO airspace. With use of weapons is meant the firing of a warning burst and the engagement of an aircraft declared hostile. Extra political direction is given by the list of Nations of Interest to NATO, the list of potential hostile nations in crisis and the declaration of a country as a n aggressor nation by the NAC/DPC.

b. Past and Present (2)

- Authority is delegated through TBMF:
 - TBMF 1: identification authority, delegated to CRC,
 - TBMF 2: interrogation authority, retained at CAOC, can be delegated to CRC,
 - TBMF 3: intervention authority, retained at CAOC, can be delegated to CRC,
 - TBMF 4: engagement authority, retained at CAOC, can be delegated to weapons platform (includes TBMF 1).
- Delegation is determined by capabilities.

When a suspected aircraft is observed penetrating NATO airspace, tactical action is required. The QRA(I) will be intercepted for interrogation, to establish the identity of the suspected aircraft. When the aircraft is identified friendly, it will be allowed to continue its flight. When the aircraft is identified as hostile/suspect it will be forced to land or forced to leave NATO airspace, or the airspace above a NATO naval task

force. When the intercepted aircraft is refusing to follow the orders from the QRA(I), clearance can be given to fire a warning burst. If still not answering to the orders given, the aircraft can be declared hostile by an authorized commander. Once declared hostile, the authorized commander can order the engagement of the hostile aircraft. These actions can be delegated to subordinate units when the CAOC is unable to execute its task. Delegation is done by TBMF. TBMF 1 identification is always delegated to a CRC. CAOC retains TBMF 2,3 and 4. TBMF 2 interrogation and TBMF 3 intervention may be delegated to a CRC when the CAOC can no longer sufficiently control all the incidents. TBMF 4 engagement authority will never be delegated below CAOC level prior the cancellation of the Bi-SC ADROE or declaration of CA.

c. Past and Present (3)

- Definition of hostile act and hostile intent.
- Bi-SC ADROE can be cancelled, or are cancelled automatically upon declaration of CA.
- Upon declaration of CA or cancellation of Bi-SC ADROE: RC ROE for Conflict are applicable (AIRNORTH: all hostile aircraft have to be engaged).

To aid the authorized commander in deciding if an aircraft is hostile, hostile act and hostile intent have been defined, with the approval of the NAC/DPC. The Bi-SC ADROE allow the use of BHDEO or the order to engage all aircraft meeting specific criteria of speed, altitude and heading in a well defined area during a fixed time period. It also allows the establishment of a killbox or all aircraft in a well-defined area during a specific time period are considered hostile and must be engaged. Bi-SC ADROE can be cancelled or are automatically cancelled upon declaration of CA. At that time the RC ROE for conflict come into effect. For AIRNORTH this means that all hostile aircraft have to be engaged.

6. Air Defense

a. MC 362 (1)

- Air defense operations are ruled by the 14, 15, 23, 24, 25, 29, 33, 42 Series ROE:
- Identification:
 - 23 Series ROE: identification of suspected targets.
- Intervention:
 - 14 Series ROE: intervention in non-military activities,
 - 15 Series ROE: warnings,
 - 24 Series ROE: exercising in the presence of a potential enemy,
 - 25 Series ROE: the conduct of simulated attacks,
 - 29 series ROE: harassment and counter-harassment.

With the introduction of MC 362, air defense operations are ruled by the 14, 15, 23, 24, 25, 29, 33 and 42 Series ROE. Here we can have a quick review of some of the ROE. What can be observed, is that the ROE are more restrictive than the ones in the Bi-SC ADROE because in many of the rules the DESIG has to be specified.

b. MC 362 (2)

- Engagement:
 - 33 Series ROE: use of force in designated operations,
 - 42 series ROE: attack.

7. Other Air Operations: Past

- No dedicated ROE engagement existed.
- Aircrew tasked by ATO/ATM to target.
- Destruction/neutralization of target important.
- No attention given to collateral damage.
- Use of EW determined by NPS alert measure.

When talking about other air operations, we will more specific look at conventional attack operations as CA, AI, ... and the use of ECM during those operations. In the past, no dedicated ROE existed. Based on the political direction, the RC developed an AOD and a JPTL. Based on the AOD, the CAOC developed the ATO/ATM. The purpose of the attack missions flown against targets in the JPTL was destruction or neutralization. In the framework of Art V operations there was no real attention given to the avoidance of collateral damage. Aircrews were allowed to drop their weapons load on the other side of the FLOT when they were unable to hit their primary or secondary target. The use of EW is determined by the declaration of the appropriate NPS alert measure.

8. Other Air Operations

a. MC 362 (1)

- The conduct of other air operations is ruled by the 22,23,25,28,33,35, 37, 38 and 42 Series ROE.
- 22 Series ROE: IR and visual illumination.
- 23 Series ROE: identification of suspected targets.
- 25 Series ROE: the conduct of simulated attacks.
- 28 Series ROE: the designation of targets.
- 33 Series ROE: the use of force in designated operations.

The development of MC 362, introduced ROE into conventional attack missions. In crisis response operations, it is important to avoid collateral damage. The conduct of other air operations is ruled by the 22, 23, 25, 28, 33, 35, 37, 38 and 42 Series ROE

b. MC 362 (2)

- 35 Series ROE: prohibiting or restricting use of specific weapons in designated areas.
- 37 Series ROE: the use of ECM.
- 38 Series ROE: the use of land and maritime mines.
- 42 Series ROE: attack.

9. Art V and Non-Art V Operations

- Bi-SC ADROE: developed for Art V operations.
 - Transition from peace to war,
 - Show willingness to defend,
 - Avoid escalation of the crisis.
- MC 362 NATO ROE: developed for non-Art V operations.
 - Closer political direction by NAC/DPC,
 - Authorizes and limits use of force.
- Not clear how to use MC 362 during Art V operations: no clear guidance by SACEUR yet.

The Bi-SC ADROE have been developed for Art V operations. They allow NATO a controlled transition from peace to war while avoiding escalating the crisis. They also allow NATO forces to act as a deterrent and to show their willingness to defend themselves. The MC 362 NATO ROE are developed for the whole spectrum of military operations, but seem to be developed more for crisis response operations. There is closer political direction of military operations through the MC 362. There is a built in capability to de-escalate, maintain the status quo or to escalate by specifying a PPI or political policy indicator. The MC 362 NATO ROE provide the legal framework in peacetime for the use of offensive force: it authorizes and limits the use of force. Although the MC 362 is also developed for Art V operations, no clear guidance on its use exists. MC 362 is only used during AIRNORTH TACEVAL on request of the individual nations.

10. Use of MC 362 in the cockpit

a. Use of MC 362 in the cockpit (1)

- Authorized ROE are distributed by ROEIMPL message and/or SPINS in the ATO:
 - Difficult to handle in the cockpit,
 - Difficult to verify correctness of order IAW ROE profile, almost need to know them by heart,
 - Impossible to pass changes to airborne crews.
- » Need for an identification and engagement matrix:
- » allows aircrew to verify an order, to execute the order and to receive changes to the ROE profile while airborne.

Authorized ROE are distributed by the ROEIMPL message and/or the SPINS in the ATO. Remember the text of the ROE engagement we looked at previously. Imagine also the amplifications added to clarify the ROE or with the national restrictions. It becomes a little document with text, which is not easy to read, and as such practically unusable in the cockpit. It is also difficult to pass changes to the ROE to airborne crews. There exists a need to develop an identification and engagement matrix, which allows activation and changes to ROE to be passed simply by specifying some line numbers. An example is the matrix used by the US Navy. This will allow aircrews to verify an order, to execute the order and to receive changes to the profile.

b. Use of MC 362 in the cockpit (2)

- MC 362 is developed for crisis response operations:
 - Political direction: authorization use of force,
 - Broad spectrum of measures,
 - Tries to foresee every possible situation,
 - Joint document: general text.
- » In contrast with general application of KISS-principle in the conduct of air operations.

The MC 362 is primarily developed for crisis response operations. The MC 362 foresees a broad spectrum of operations and tries to foresee every possible situation. Because it is a joint document it is a very general text. All this is in contrast with the general application of the KISS-principle in the conduct of air operations. We have to avoid as much the friction of war as already defined by Von Clausewitz in the 19th century.

c. Use of MC 362 in the cockpit (3)

- Need for a clear chain of command:
 - Link between authorized commander and aircrew,
 - Need for ABCCC, AWACS, JSTARS or ground command center,
 - Aircrews observe, report, await instructions and execute orders.
- » Too long time between observation and reaction.
- » Restricted autonomous operations,
- » Only autonomous reaction in extended self-defense.

In the application of the ROE profile there is a need for a clear chain of command. To establish the link between aircrews and the authorized commander there is a need for ABCCC, AWACS, JSTARS or ground command center, i.e. CRC or TACS. Aircrews are to observe, report and await instructions. Too many times the time between observation and reaction is too long.

11. Technical Developments (1)

a. Technical Developments (1)

- Introduction of Link 16 (foreseen as from 2005):
 - Distribution of RAP to aircrews,
 - Chain of command and aircrews are using same air picture,
 - Much shorter chain of command,
 - All players identified (PPLI),
 - Initially for air defense only, later for other air operations.
 - Limited number of user: use of frequency spectrum.

The application of ROE can be made more efficient with the introduction of certain technical means. One of those means is link 16 or JTIDS, i.e. Joint Tactical Information Distribution System. With link 16, the Recognized Air Picture, i.e. a picture of the air situation with all tracks identified, can be passed to the pilot. Orders and status reports can be exchanged by datalink. All persons in the link, i.e. command

center, ABCCC or AWACS and aircrews, have immediate access to all information. The chain of command is shorter. Information can be passed from command center to aircrew without middleman. Link 16 has also the advantage that all players in the link are known by their PPLI and fratricide can be avoided. This is only true when all players are in the link. Initially link 16 will only be used for air defense purposes, but further development is foreseen to include information for air-to-ground or recce missions. One limiting factor in PSO operations is the restricted use of the frequency spectrum. Link 16 is using frequencies in the same frequency band as air navigation systems, i.e. IFF, VOR and DME.

b. Technical Developments (2)

- Introduction of PGM in BAF:
 - Proposed weapons:
 - Maverick AGM-65G: IR, restricted by weather,
 - Enhanced Paveway: LGB + GPS, laser guidance provides highest precision, GPS is a back-up.
 - JDAM: GPS, restricted in precision.
 - Higher precision: reduce risk of collateral damage.
 - Weapons adapted for each weather situation.

Collateral damage can be avoided through the use of PGM. The use of PGM makes the use of force easier within the boundaries of the ROE profile. One has to look for a selection of weapons which offer high precision in all weather conditions, i.e. a combination of laser and GPS guidance. Optimum GPS guidance requires that target coordinates can be fed from the aircraft navigation system to the bomb guidance unit.

c. Technical Developments (3)

- Introduction of ATHS:
 - Datalink between FAC and CAS aircraft: IDM,
 - Aircrews transmit data to FAC: TOS, armament, ...
 - FAC transmits data to aircrews: target coordinates, friendly positions, IP, ...
 - All weather targeting: FAC visual on target.

The introduction of an automatic target hand-off systems for CAS missions makes the use of force by CAS missions easier within the accepted ROE profile. At the CP aircrews will transmit all necessary data to the FAC by datalink, i.e. IDM. The FAC can determine the exact position of the target. By IDM the FAC will transmit all necessary information, like target coordinates, friendly positions and IP to aircrews. Theoretically only the FAC needs to have visual contact with the target. When PGM allow, bombs can be delivered on coordinates only.

d. Technical Developments (4)

- Introduction of RECCE datalink: NRT capability
 - Faster reaction to changing situation,
 - BDA,
 - Avoid collateral damage.

A NRT Recce capability, i.e. use of datalink to transmit Recce information to the cockpit or command center, makes operating within the ROE profile easier. It is possible to react to a fast changing situation and as such avoid collateral damage. Pre-

attack Recce can send the latest data to an attacking aircraft or command center. Recce capabilities will also contribute to BDA. The command center can determine if a target has to be retargeted and that accusations of collateral damage are false or justified.

12. Conclusions

- MC 362 is a joint document allowing for common ROE in joint operations.
- MC 362 provides more flexibility for crisis response operations, but needs more guidance for Art V operations.
- There is need for a usable format of the ROE profile in the cockpit: identification and engagement matrix.

In conclusion, the MC 362 NATO ROE is a joint document allowing for common ROE in joint operations. All partners in the operation will speak the same language. The MC 362 provides more flexibility for crisis response operations, but needs more guidance for Art V operations. And in order to use the MC 362, a usable format of the ROE profile is needed in the cockpit. I think here of the development of an identification and engagement matrix. The introduction of technical developments like datalink, ATHS and PGM can make the use of force within the ROE profile easier.

I'd like to thank you for your attention and hope that this briefing contributed to this study day. I'm happy to try to answer all your questions. Thank you!

SLIDES

14 Series ROE

Intervention in non-military activities.

140: prohibited.(*)

141: to implement NATO direction of DESIG trade/services, use of minimum/DESIG force is allowed.

142: to implement NATO control of DESIG trade/services, use of minimum/DESIG force is allowed.

143: intervention in DESIG non-military activities is authorized, use of minimum/DESIG force is allowed.

15 Series ROE

Warnings

150: prohibited.(*)

151: allowed to DESIG aircraft, by DESIG means, in DESIG circumstances.(*)

22 Series ROE

IR and visual illumination

220: illumination of DESIG forces is prohibited.(*)

221: illumination of DESIG forces by DESIG means is authorized.(*)

23 Series ROE

Identification of suspected targets.

230: visual positive identification is required.(*)

231: visual identification or identification by at least two of the following means, IFF, EO, ESM, track behavior, NCTR, ... is required.(*)

232: visual identification or identification by one of the following means, IFF, EO, ESM, track behavior, NCTR, ... is required.(*)

24 Series ROE

Exercising in the presence of a potential enemy.

240: DESIG exercising in the presence of DESIG units is prohibited. (*)

241: DESIG exercising in the presence of DESIG units is authorized.(*)

25 Series ROE

The conduct of simulated attacks.

250: conduct of simulated attacks against DESIG units is prohibited.(*)

251: conduct of simulated attacks against DESIG units by DESIG actions in DESIG area is authorized.

252: conduct of simulated attacks is authorized.

28 Series ROE

Designation of targets.

280: designation of targets is prohibited.(*)

281: designation of targets by DESIG means is authorized.(*)

29 Series ROE (1)

Harassment and counter-harassment

290: prohibited.(*)

291: warning off DESIG units/elements engaged in harassment against DESIG vessels, aircraft, vehicles or persons is authorized.(*)

292: riding off DESIG units/elements engaged in harassment against DESIG vessels, aircraft, vehicles or persons is authorized.(*)

293: counter-harassment to a similar extent and degree to that experienced by any unit/element in DESIG area is authorized.

29 Series ROE (2)

294: counter-harassment to a higher extent and degree to that experienced by any unit/element in DESIG area is authorized.

295: harassment which does not result in physical damage is authorized.

296: harassment which may result in physical damage is authorized.

33 Series ROE (1)

Use of force in DESIG operations.

331: use of minimum/DESIG force to prevent interference with NATO/NATO-led personnel during the conduct of their mission is authorized.

332: use of minimum/DESIG force to defend DESIG non-NATO forces/personnel in DESIG circumstances is authorized.

333: use of minimum/DESIG force to prevent the taking possession of or destruction of DESIG property is authorized.

33 Series ROE (2)

334: use of minimum/DESIG force to defend against intrusion into DESIG areas is authorized.

335: use of minimum/DESIG force to prevent the escape of DESIG person(s) is authorized.

336: action to ensure the release of DESIG personnel, vessel(s), aircraft, vehicle(s), or installation(s) following boarding, detention, or seizure using minimum/DESIG force is authorized.

337: use of minimum/DESIG force to prevent commission of DESIG crimes that are occurring or are about to occur in DESIG circumstances is authorized.

35 Series ROE

Prohibiting or restricting use of specific weapons in DESIG circumstances.

350: use of DESIG weapons in DESIG circumstances is prohibited.

351: use of DESIG weapons in DESIG circumstances is subject to DESIG restrictions.

37 Series ROE

Use of ECM.

370: use of ECM is prohibited.(*)

371: use of ECM against underwater sensors & communications/non-satellite VHF or UHF communications/search & acquisition radar/missile & fire control radar is authorized.(*)

372: use of ECM against DESIG communications/ broadcast is authorized.

373: use of ECM against DESIG navigation/positioning systems is authorized.

374: unrestricted use of ECM is authorized.

42 Series ROE (1)Attack.

420: attack on DESIG force(s) or targets is prohibited.(*)

421: attack against DESIG force(s) or targets demonstrating hostile intent is authorized.

422: attack against DESIG force(s) or targets which commits or directly contributes to a hostile act is authorized.

42 Series ROE (2)

423: attack against DESIG force(s) or targets which have previously attacked, or directly contributed to an attack, is authorized.

424: DESIG commanders are authorized to judge whether an attack is the first of a series and, in this event, to attack all units constituting a threat.

425: attack on DESIG military installation(s), facility(ies), equipment and units which are engaged in or support military activity that threatens DESIG force(s), person(s) or property is authorized.

42 Series ROE (3)

426: attack on DESIG target(s) which substantially contribute to the conduct of hostile military operations against DESIG force(s), or person(s) or property with DESIG special status is authorized.

427: attack on DESIG force(s) in DESIG circumstances is authorized.

Synthèse des questions – réponses Syntheses van de vragen en antwoorden

Question-vraag 1 : (Officier responsable de la formation d'un cours de Riot Control pour la Force terrestre, mais aussi pour la Force navale, la Force aérienne ou le Service médical).

Le cours Riot Control, au sein de notre armée, est en fait, simplement, l'enseignement de techniques. Elles ont surtout un caractère défensif. Lors d'une réunion avec le Commandement Opérationnel de la FT, il a été précisé que c'était le Commandant de Belukos qui prenait la décision de les faire utiliser, et donc je pense finalement que les règles d'engagements ne peuvent avoir que peu d'influence sur les techniques de Riot Control puisque à partir du moment où l'emploi d'un minimum de violence est autorisé, les techniques de Crowd Control devaient être appliquées. J'imagine mal que les règles d'engagements interdisent d'utiliser les techniques du Crowd Control.

Antwoord (LtKol SBH Janssens)

Wanneer ik stel dat er een duidelijke link moet zijn tussen het mandaat en de ROE, dan slaat dat dus ook op de taak van het behoud van de openbare orde. Als men de resolutie van de Veiligheidsraad 1244 leest, dan is één van de taken voor de International Security Corps, dus de militairen die ontplooien in de provincie Kosovo, het behoud van de openbare orde tot de bevoegde burgerorganisaties of de lokale autoriteiten dit kunnen overnemen. Wanneer dit als expliciete opdracht vermeld wordt in een mandaat, dan moet je je de vraag stellen of dit gedekt wordt onder de noemer van wettige verdediging, wettige reden, of weerstand aan personen in nood ? Er kan een probleem ontstaan tussen de nationaal wettelijke middelen en de technieken binnen het mandaat. Er is dus wel degelijk een ROE nodig om geweld te mogen gebruiken bij het behouden van de openbare orde en er zou dan door de nationale autoriteiten overwogen worden op welke technieken en middelen dit slaat.

In Bosnië, bijvoorbeeld, werd het Crisis Action Team bijeengeroepen op het ogenblik van de gebeurtenissen in de VAR. Er was een grote groep van de vroegere meerderheid, die gevlogen was uit die stad, teruggekeerd en systematisch als hun huis ongeveer klaar was om er in te trekken, werd dat in brand gestoken door de andere ethnische groep. Een grote groep kwam op een bepaald moment terug en die mensen, die dus bedreigd werden en die nu de meerderheid uitmaken, maar opnieuw de minderheid zouden kunnen worden, vallen de tijdelijke logementen aan, vallen zelf het stadhuis aan en de burgemeester krijgt daar slaag. De Canadeese Battle group, gemanateerd in deze zone, controleerde de situatie niet meer. Nu is er een bijlage aan het operationele plan dat de bevoegdheid geeft om bij het behouden van de openbare orde een minimum aan geweld te gebruiken. Dus vroeg de Canadese Commandant de toelating, die hij zonder probleem verkreeg, maar de Legal Advisor van de Canadezen, die toevallig op dat ogenblik in het Hoofdkwartier was, adviseerde in het kader van de nationale beperkingen gunstig voor de wapenstok, het wapenschild en de helm, maar negatief voor wat betrof het gebruik van traangas. De ROE zijn dus nodig om die technieken, die wij toepassen, en de middelen, die wij gaan gebruiken, te rechtvaardigen.

Réplique

Je suis évidemment d'accord avec vous. Mais, je voudrais encore préciser que dans le cas de Belukos, c'était le Commandant de Belukos qui décidait si oui ou non il utilisait les techniques et les moyens de Crowd Control, et que ce n'était pas à son chef hiérarchique, sur

place, de décider pour lui. Donc le Commandant Belukos reçoit une mission qui ne peut pas être une mission de maintien de l'ordre parce que les Belges ne sont pas là pour faire ça, et en fonction de la mission reçue, il décide des moyens qu'il utilise pour réaliser sa mission.

Antwoord (LtKol SBH Janssens)

Akkoord, ik heb gezegd dat de eigen nationale autoriteit daarop beperkingen kan leggen. Dus voor ons, Belgen, is de beperking dat het uitsluitend om acties met defensief karakter gaat. Dit is, bijvoorbeeld, niet hetzelfde voor de Fransen, zoals we op de brug van Metrovica gezien hebben. De Fransen hebben echter sindsdien ook hun lessen geleerd en laten het ook niet meer door militairen uitvoeren, maar door gendarmes. Trouwens de evolutie leert ons dat het gebruik van geweld voor het behoud van de openbare orde, in de Navo systematisch overgedragen wordt aan bijvoorbeeld de Carabinieri, Gendarmerie, Maréchaussée en dergelijke meer. Het probleem is immers voor een militair dat hoe meer hij zich bezighoudt met opdrachten van behoud van openbare orde, hoe meer mensenrechten aan de hoek komen kijken. De politie strijdkrachten worden meer door mensenrechten bij het gebruik van geweld beperkt dan door ROE, die bij dergelijk mandaat dan ook absoluut nodig zijn.

Intervention (Maj Henneaux)

Il faut bien savoir que l'emploi des moyens anti-émeutes, doit toujours être autorisé par une règle d'engagement. Dans le cadre de Belukos, une règle d'engagement spécifique prévoit l'emploi des moyens anti-émeutes. Et cette règle d'engagement peut être déléguée jusqu'au niveau du Commandant de bataillon. Si le Commandant de bataillon n'a pas reçu délégation, donc si cette règle est gardée au niveau du Commandant de la KFOR, il ne peut pas, en principe, utiliser les moyens anti-émeutes. Les règles d'engagements c'est la matrice de délégation que je vous ai expliquée tout à l'heure.

Dans le cadre de Belukos, le Commandant de la KFOR qui au début, avait gardé cette ROE à son niveau, étant donné la situation, l'a déléguée ensuite jusqu'au niveau du Commandant de bataillon. C'est pour ça que l'on a dit qu'un Commandant de bataillon pouvait utiliser les moyens anti-émeutes lorsqu'il le jugeait utile parce qu'il a reçu la délégation du Commandant de la KFOR.

Deuxièmement, si les moyens anti-émeutes ne sont pas prévus à l'origine, lors de la préparation de la mission, il est exclu d'emporter des moyens anti-émeutes en mission.

Question-vraag 2

La deuxième question ou réflexion porte sur l'assistance à personne en danger. Il y a une définition qui est assez exhaustive dans le document J du concept belge sur le Crown and Riot Control, qui dit que finalement, tout Belge, qu'il soit militaire ou pas est tenu de porter assistance à personne en danger pour autant que son intervention ne met pas en danger, pour un militaire, la mission. Donc, je crois que c'est suffisamment clair, pour moi le chef sur place prend sa décision en fonction des circonstances, sur ce qui doit primer, la mission ou l'assistance.

Réponse (Maj Hennaux)

J'ai seulement dit que dans le cadre du mandat de l'AFOR, était uniquement prévue la défense du personnel de la force et des personnels protégés, donc les réfugiés, et non celle des protections locales. Je vais prendre l'exemple frappant d'une colonne de réfugiés escortée par des troupes AFOR. Les troupes AFOR étaient responsables de la colonne de réfugiés, ce qui veut dire que s'il se passait quelque chose sur l'itinéraire, par exemple, entre Albanais, selon le mandat de AFOR, les Belges ne pouvaient pas intervenir dans les problèmes se passant hors du convoi. Et cela pouvait poser un problème de non-assistance à personne en danger.

Réplique

Je ne pense pas que ça pose problème puisque justement la définition précise « sauf si la mission est mise en danger ». Je suppose que le chef a estimé que cela mettrait la mission en danger et donc on est plus dans un cas d'assistance de personne en danger.

Réponse (Maj Hennaux)

Cela reste un dilemme. Est-ce que l'intervention va mettre en danger la mission locale ou pas? Pour UNAMIR, par exemple, il était clair que si les Belges étaient intervenus à un certain moment de la mission, cela aurait posé un problème.

Intervention du Premier Président de la Cour militaire

Il y a encore une restriction dans l'article 422bis du code pénal lui-même. La toute première restriction est celle qui est inscrite dans le code pénal, à savoir qu'il faut aider dans la mesure où ça ne comporte aucun danger personnel pour celui qui porte assistance. Donc, dès que cette restriction existe, dès le moment où il y a un danger pour la personne qui fournit l'aide, l'article 422bis n'est même plus d'application. On se retrouve en dehors du contexte du code pénal.

Intervention (Col d'Avi BEM Hre Remacle)

Il faut être bien attentif. C'est une obligation certes avec la restriction que M. Durant vient d'énoncer, mais dans la pratique ? Il faut se rendre compte que quand on est sur le terrain, un petit élément d'une force, on n'a pas connaissance de tous les éléments d'appréciation qui vous permettent de dire : « si je porte assistance à telle personne, éventuellement en utilisant la force contre les agresseurs, est-ce que ces agresseurs-là ne vont pas généraliser l'incident et amener une réaction beaucoup plus globale au niveau de la force ». Je prends l'exemple où, au Rwanda, il y a eu des cas où des Rwandais ont utilisé la force entre eux. Il est évident qu'un militaire isolé appliquant à la lettre la règle ou la loi sur l'assistance à personne en danger pourrait, en blessant ou en tuant des soldats rwandais ou des officiers rwandais, provoquer une réaction en chaîne qui aurait mis en cause la sécurité, non seulement d'UNAMIR mais également, des ressortissants belges et européens. C'était un scénario possible. Il faut manipuler cette règle avec beaucoup de prudence, et bien se rendre compte que de graves conséquences pourraient découler d'une application trop stricte de la règle d'assistance à personne en danger. Je crois que c'est comme cela qu'il faut l'expliquer à nos militaires.

Tussenkomst (Dhr Van Heusden)

Wat die problematiek betreft, moeten vijf punten worden vermeld om tot de eindconclusies te kunnen komen. Ten eerste is dat het misschien een overroepen problematiek gezien het mandaat tegenwoordig meestal zal toestaan dat er tussen gekomen wordt in die situatie. Maar ten tweede, laat de wettige verdediging de verdediging toe van mensen niet alleen uzelf maar dus ook van anderen in het kader van wettige verdediging. Er is dus ook gezegd dat wettige verdediging altijd is toegestaan zodat de ROE dit dus ook niet kunnen terzijde schuiven. Men kan dus zeggen dat wettige verdediging inderdaad een grond is om tussen te komen, ook al staat het dus niet explicet in het mandaat. Het derde punt kadert in de toepassing van het rechtsvaardigingsprincipe van het artikel 70 van het strafwetboek, dat ook een belangrijke rol speelt in die problematiek. Ten vierde kan worden gesteld dat als dat niet volstaat, er ook nog de rechtvaardigingsgrond van de noodtoestand is. Wanneer twee belangen dienen te worden afgewogen, dan dient gekozen voor de belangrijkste en dit kan een keuze zijn van niet interveniëren in een bepaald concrete situatie. Als vijfde punt tenslotte dient te worden vermeld dat men niet kan verplichten te interveniëren als men zichzelf of anderen in gevaar brengt en in die zin wie de missie in gevaar brengt kan inderdaad ook anderen dan zichzelf in gevaar brengen.

Question – vraag 3

Le Colonel Remacle a parlé du Rwanda. J'ai un exemple concret qui c'est déroulé lorsque j'étais commandant de compagnie. J'ai assisté dans une rue à un pillage systématique par des gendarmes rwandais qui entraient systématiquement dans toutes les maisons d'une rue ; ilsjetaient deux, trois grenades à l'intérieur et les civils n'avaient pas grand chose pour réagir. Les gendarmes ressortaient avec le fruit de leur pillage : des TV, des vidéos, etc. J'avais des snipers postés à des positions dominantes de la rue en question et j'avais, bien sûr, transmis l'information au S3 du bataillon qui m'a dit: « Ne t'occupe pas de cela, ce sont des histoires entre noirs ; nous ne sommes pas là pour ça ». Alors dilemme : quel est le choix à faire, assister en temps que spectateurs à un massacre de civils innocents par des rwandais en armes qui étaient là comme pillards. Respecter strictement les ordres de S3 ou réagir dans le cadre de la légitime défense, ou de l'assistance à des personnes désarmées, à des civils vis-à-vis d'une force militaire - et là, il y a un aspect urgence qui intervient – évidemment, j'ai pris la décision de donner mes ordres aux snipers et d'éliminer les Rwandais en question. Voilà, c'est un exemple concret pour illustrer ce que le Colonel Remacle a dit tout à l'heure.

Réponse-antwoord (M. Gossiaux)

Je ne sais pas s'il y a une réponse à apporter. Je crois que c'est toute la problématique du Rwanda qu'on pourrait remettre en cause, à travers cet exemple. Est-ce que quelqu'un désire intervenir là-dessus ?

Réplique (Col d'Avi BEM Hre Remacle)

Je crois que je n'ai pas dit qu'il ne fallait pas intervenir pour aider les gens ; je crois qu'il faut savoir fixer un niveau de responsabilité et un niveau de décision. Il faut définir quelle est l'autorité qui aura, normalement, la capacité - donc qui possèdera tous les éléments - pour décider : « Maintenant, on intervient ou on n'intervient pas ? ». Je pense qu'il faut justement décider, à un moment donné, ou bien c'est le Commandant de la force ; ou bien, il délègue cette responsabilité à des Commandants subordonnés parce que dans leurs zones de

responsabilités, ceux-ci maîtrisent bien l'ensemble de la situation. Ce que je voulais dire, c'est qu'il faut éviter que des interventions individuelles ou à un niveau trop bas n'entraînent des conséquences graves pour l'ensemble de la mission, pour l'ensemble de la force.

Intervention (Maj Hennaux)

Pour continuer un peu la réflexion, il faut bien savoir qu'en Albanie, il y avait une mafia locale qui était assez puissante; et des troupes d'autres forces ont été confrontées à des problèmes où ils étaient témoins de crimes commis par la mafia locale contre des locaux. Ce n'est pas seulement le problème du Rwanda ! Ce problème peut se retrouver lorsque le mandat n'autorise pas spécifiquement que l'on s'occupe également des personnes locales autre que les personnes protégées. Cela s'est passé dans plusieurs cas, ils étaient là, témoins de crimes commis par la mafia locale, et ils ne sont pas intervenus parce que ce n'était pas prévu dans le mandat. Et cela peut poser des problèmes, aussi bien des problèmes légaux que des problèmes moraux. Parce que les personnes qui voient des choses pareilles sans pouvoir intervenir parce que le mandat ne le prévoit pas, en disant : « ce n'est pas prévu par la mission ou si l'on intervient, on met notre vie en danger ». Cela pose quand même de sérieux problèmes moraux.

Question – vraag 4

J'étais chargé des relations entre les civils et les militaires à BELUKOS 2, et dans ce cadre-là, j'ai une question. J'ai eu le sentiment, sans en être certain, que les règles d'engagement de la KFOR n'étaient pas au même niveau ni coordonnées avec les règles en usage dans la police de l'ONU. Donc, concrètement, cela donne quoi ? Nous avions l'autorisation d'effectuer des fouilles dans des maisons suspectes, concept d'ailleurs pas bien défini ; si l'on éprouvait quelque suspicion, on avait le droit d'aller fouiller la maison. Dans mes relations avec la police civile, je ne vais pas dire qu'il y avait des tensions, mais il y avait un certain étonnement en tout cas.

Mais, je m'étonne, puisqu'on était bien tous ensemble dans la même mission et qu'il y avait une répartition des tâches entre la police de l'ONU et nous, donc entre la police civile et les militaires. Mais j'avais le sentiment qu'il n'y avait pas d'égalité.

Antwoord –réponse (LtKol SBH Janssens)

Terzake de relatie tussen mandaat in dus de expliciete taken en in de ROE dient gezegd dat wij als militairen « een veilige omgeving verzekeren » vertalen als de expliciete taken, namelijk de strijdende partijen scheiden, de strijdende partijen doen terugkeren naar hun vredeskantonnementen, ontwapenen tot een bepaald niveau van bezit, enz. Dus een ROE gaat de ontwapening en de controle ervan bepalen, zodat de toelating wordt gegeven om te gaan zoeken naar verboden wapens binnen het kader van de militaire opdracht. Meestal zullen dan de huiszoeken, doorzoeken van voertuigen slechts tijdelijk gelden tot de lokale politie als die opnieuw functioneert en deftig werkt, bijgestaan door een internationale politiemacht of een andere organisatie, deze opdracht kan overnemen.

In die periode is er dus nood aan de ROE, die het mandaat duidelijk omschrijft. De technieken die daarvoor gebruikt zullen worden moeten overeenkomen met de gedragsregels en de inzetregels voor politiestrijdkrachten. Men mag echter niet vergeten dat eigenlijk de opdracht een andere is, de opdracht van de internationale politiestrijdmacht. Bij die opdrachten waar er raakpunten zijn, moet vooraf meer worden gecoördineerd en dat is een les die we ook geleerd

hebben natuurlijk. Men mag niet vergeten dat de wettelijke basis voor politie een ander is dan de wettelijke basis voor militair en dat vormt dus een probleem voor de strijdkrachten, dat is duidelijk.

Peut-être une dernière question avant de passer au volet international ?

Toelichting (Eerste Advocaat- generaal bij het Militair Hof)

Naar aanleiding van enkel dossiers die het militairgerecht diende te behandelen, kan niet genoeg de nadruk gelegd worden op het belang van het doorgeven van de informatie aan de man die op het terrein, dus aan de gewone soldaat. Informatie zowel naar het mandaat toe, als naar de inzetregels, derwijze dat de soldaat zich van de exacte toedracht kan vergewissen van wat het mandaat is en van wat die inzetregels juist zijn.

Het is dus van belang dat deze vergadering weet dat het Militair Hof gevatt werd in twee dossiers, ingevolgd het beroep van de burgerlijke partij, gevolgd door het Openbare Ministerie, waarbij twee Belgische militairen werden vervolgd uit hoofde van opzettelijke slagen of verwondingen te hebben toegebracht en uit hoofde van vrijwillige doding. Die arresten waren bijzonder interessant op twee aspecten. Ten eerste hebben die arresten het juridisch karakter van de inzetregels beschreven en gesteld dat inzetregels voor de uitvoerder « *de jure* » en « *de facto* » een bevel uitmaakte. Die arresten hebben vervolgens de twee militairen vrijgesproken, gemotiveerd in die zin dat er gesteld werd dat die twee Belgische militairen de inzetregels perfect hadden uitgevoerd en dat hen niet de minste fout kon verweten worden in het kader van wat gebeurde. Citaat uit het arrest: « *le militaire en question a agi avec la prudence, c'est important, et avec la précaution nécessaire de tout soldat d'élite* ».

Réplique - Aanvulling

Als militair kan ik niet anders dan dat ondersteunen en als militair zeg ik dus ook aan alle officieren: mijne Heren vertrekt niet zonder uw ROE, vertrekt niet zonder dat je die voorbereid hebt, en vertrekt niet, zeker niet, zonder dat soldaat Janssens (om mijn eigen naam te gebruiken) begrepen heeft waar over het gaat. Uitleg over het mandaat is zeer belangrijk en niet in de diplomatieke taal maar in taal verstaanbaar voor de soldaat en dat is niet evident. Twijfel niet om daarvoor hulp in te roepen en adviseurs te raadplegen. Die inspanning moet gebeuren en ook om eventueel juridische adviseurs te contacteren. Er kan niet genoeg benadrukt worden alles klaar en duidelijk stellen.

Question – vraag 5

U had het bij de inzetregels over de wettige overheid en naar u mening moest het wettige Belgische overheid zijn. Vandaag hebben wij de luchtverdediging boven België gedelegeerd aan de NAVO en de Commandant van dienst dat kan vandaag een Pool zijn, die aan een Belgische vliegtuig het bevel kan geven om een ander vliegtuig af te schieten. Hoe past u dat in uw definitie?

Réponse – antwoord (M. Gossiaux)

C'est là un problème qui a plutôt trait au transfert du commandement opérationnel. Cela ne vise pas la question de la délégation à une autre autorité publique d'un pouvoir de décision relatif à l'adoption de normes juridiques.

Question – vraag 6

Vous avez abordé la question de la règle d'engagement dans le contexte international par rapport aux sources du droit international : les sources obligatoires et les sources jurisprudentielles du droit international. Je crois, que malgré tout, on devrait essayer de la classer quelque part, aussi, dans les différentes normes, directives, comme document existant de droit international. Tout comme, on doit, également, classer dans cet ordre international, le mandat, le statut des forces qui sont conclus. Alors, la règle d'engagement c'est quoi dans l'orbite internationale ? C'est une directive, c'est une mesure d'exécution du mandat ?

Réponse – antwoord (M. Gossiaux)

On peut évidemment se livrer à un exercice de classification de cet ordre-là. On pourrait considérer que les règles d'engagement au niveau international sont des directives adoptées par une organisation internationale. Ces directives établissent souvent un cadre général contraignant, laissant aux pays qui fournissent des contingents le soin d'arrêter le choix des moyens pour arriver au but que l'organisation internationale a préalablement défini. Le problème des règles d'engagement, à l'inverse de certaines directives de droit international, tient au fait qu'elles doivent non seulement être conformes au droit international, mais qu'en outre elles doivent respecter le droit national. Nous avons donc une norme ou une directive de droit international dont la validité dépendrait aussi de sa conformité au droit national. Ce qui en fait, évidemment, une catégorie tout à fait particulière qu'il est assez difficile de rattacher telle quelle aux catégories usuelles des normes de droit international public. Mais l'on pourrait, moyennement cette petite réserve, la considérer comme une directive générale administrative de type international selon la définition qui a été donnée par la Cour militaire, donc un mandat de juridiction internationale administrative ; cela correspondrait, plus ou moins, à ce type assez sui generis de directives, mais vous voyez la difficulté qu'il y a à la considérer telle quelle comme une source classique de droit international public. Directives, oui ! Mais si vous comparez cela à une directive émanant des autorités de l'Union européenne, celle-ci n'a pas à être conforme au droit national ; elle définit un certain nombre d'objectifs que les législations nationales, par définition, ont l'obligation de traduire ; c'est là toute la difficulté qu'il y a à tenter de tracer des parallèles suffisamment éclairants.

Intervention – tussenkomst

Ik denk ook dat de belangrijkste definitie, de definitie die naar nationale recht gegeven of door nationale instanties gegeven wordt. Juist omdat die definitie ook concrete gevolgen heeft voor de militairen, die inzetregels toepassen. Het is immers die definitie die gaat bepalen of artikel 70 wel of niet toepassing vindt.

Intervention – tussenkomst (Col d'Avi BEM Remacle)

Au point de vue militaire, moi, j'ai toujours considéré que les règles d'engagement étaient simplement une forme d'ordre. En fait, les règles d'engagement ont toujours existé : quand vous donnez vos consignes de sentinelle, vous donnez à celle-ci des instructions sur la façon d'utiliser la force. Vous lui disiez à quel moment, elle pouvait utiliser la force. Consultez le règlement A4 qui traite des consignes de sentinelles : la première utilisation de la force est, évidemment, la légitime défense ; et puis, une deuxième partie de cet article vise l'ordre de la loi, c'est-à-dire les consignes qu'on donne à une sentinelle, donc les consignes d'utilisation de la force. C'était donc déjà des règles d'engagement qui ne s'appelaient pas comme ça. Je ne

crois pas qu'il faille compliquer trop le sens des règles d'engagements. Les règles d'engagement, c'est une façon pour un Commandant à tous les niveaux, avec l'accord ou non d'échelons supérieurs, dans toutes les circonstances, que ce soit le maintien de l'ordre, le maintien de la paix ou la guerre, de dire comment il veut qu'on emploie la force ; dans quelles circonstances et quelle intensité de force. Je crois qu'il ne faut pas chercher d'autres explications qu'une façon de donner un ordre dans un cas bien particulier qui fixe l'usage de la force.

Vraag – question 7

De wettige zelfverdediging, noodweer vraagt ondermeer een afweging van proportionaliteit, een vergelijking tussen de onrechtmatige aanval en de reactie van het slachtoffer. De enige opdracht van de rechter zal zijn om te weten of er al dan niet wettelijke « noodzaak » van verdediging was, geen kwestie van verhouding dat komt daar niet in voor.

Antwoord - réponse

Om dat te onderzoeken is een verdere analyse nodig, maar het staat in ieder geval vast dat rechtsleer en rechtspraak unaniem zijn dat er moet proportionaliteit zijn.

Intervention (M. Gossiaux)

Une autre petite remarque. Ce ne serait pas la première fois que la Cour de cassation, sous couvert d'interprétation de la loi, fait en sorte de la créer. Si on prend le texte de l'arrêt du 27 mai 1971 qui établit finalement les rapports entre le droit international et le droit national, que dit la Cour ? C'est que, lorsqu'un traité self-executing est réceptionné dans l'ordre juridique interne, cet acte de réception ne se fait pas par l'entremise d'une loi revêtant un caractère normatif. Voilà un exemple où la Cour de cassation, finalement, interprète assez librement, et donne à une norme législative une portée qu'elle ne revêt pas dans les termes communément entendus et admis. C'était, là, simplement un commentaire.

Question – vraag 8

En ce qui concerne les règles d'engagement, je voudrais connaître votre avis sur un incident qui s'est produit en juillet 99 en Macédoine. Je vais vous relater les faits : j'étais dans un détachement d'hélicoptères de la base de Bierset, et on était sous mandat de la KFOR, mais nous étions en Macédoine sur l'aérodrome civil de Pétrovec. En résumé, un véhicule de la KFOR qui avait pris l'autoroute en sens inverse a percuté, de plein fouet, un véhicule civil macédonien. Du côté civil, il y avait trois morts et les deux militaires étaient légèrement blessés. Une ambulance anglaise du détachement anglais qui était à Pétrovec, s'est rendue sur les lieux et la police macédonienne était aussi sur place. Un policier macédonien ayant vu que l'on voulait évacuer les blessés militaires dans une ambulance militaire, a sorti son revolver et l'a pointé sur la tempe du chauffeur de l'ambulance ; les Anglais qui accompagnaient l'ambulance, deux Jeep avec quatre ou cinq soldats, ont, à ce moment là, armé et pointé leurs fusils sur le policier macédonien. Résultat, le policier macédonien a renoncé son GP, les deux blessés anglais ont été évacués vers l'aérodrome de Pétrovec. Un Seaking attendait les blessés pour les évacuer vers l'hôpital le plus proche. A ce moment là, un juge macédonien et des policiers macédoniens sont arrivés sur la base et ont bloqué le Seaking au sol, en donnant l'ordre, notamment, aussi, à la tour de contrôle de ne plus faire décoller aucun n'avion, ni civil, ni militaire. Voilà ! Alors, je voudrais connaître votre avis quant à la réaction des

anglais vis-à-vis du policier macédonien, parce qu'en fait, nous n'étions pas sur le territoire du Kosovo où les règles d'engagement étaient d'application.

Antwoord – réponse (LtKol SBH Janssens)

Daar is ook het voorbeeld van de (Noorse) KFOR-militair die een ongeval veroorzaakt heeft in Macedonië, waarbij een chauffeur van een minister gedood werd. In eerste instantie werd de militair opgesloten in een burger gevangenis, in afwachting van de behandeling van zijn zaak voor onvrijwillige doodslag. Door tussenkomst van de NAVO legal advisor bij de autoriteiten werd hij vrijgelaten en berecht voor een Noorse rechtkant.

Mijn eerste reactie zou dan ook zijn dat als die burger politieman niet op de hoogte is van de SOFA (State Of Forces Agreement), dan reageert hij logischer wijze binnen zijn opdracht om de betrokkenen bij het ongeval ter plaatse te houden en indien nodig te arresteren. Het gebruik van geweld en de reactie van de Britten zijn wellicht te verklaren door het feit dat zij wel op de hoogte waren van de SOFA. In elk geval zal de legal advisor van de Navo, op basis van de SOFA, de mensen altijd vrij krijgen en er voor zorgen dat er dus een deftige behandeling gebeurt van de zaak.

Intervention – tussenkomst (M. Gossiaux)

Je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. D'ailleurs, il me semble aussi que la réaction du policier macédonien était totalement hors de proportion. Pour maintenir sur les lieux de l'accident une ambulance, pointer directement, sans avertissement quelconque, un revolver sur la tempe du chauffeur me paraît un comportement inacceptable. Je ne connais pas le droit macédonien, mais je crois, tout de même, que pour un représentant de l'ordre, la réaction s'avérait totalement disproportionnée, ce qui a appelé une réaction des soldats britanniques que l'on peut comprendre, et même, à mon sens, justifier.

Vraag – question 9

In welke mate zijn de ROE eigenlijk afdwingbaar ten overstaan van eventuele derde. Zou iemand zich kunnen beroepen op de ROE en zeggen dat een of andere strijdkracht die daardoor verbonden is hem of haar had moeten beschermen door een bepaald geweld te gebruiken?

Antwoord

De rules of engagement zeggen in welk geval je geweld mag gebruiken en niet in welk geval je geweld moet gebruiken. In principe kan de derde zich dus in die zin niet beroepen op de ROE.

Vraag – question 10

Inzake de ROE bij de Airforce, wanneer wordt een vliegtuig als vijandelijk beschouwd?

Antwoord

Dat hangt er van af of de vredestijd, crisistijd of oorlogstijd betreft. In vredestijd kan een vliegtuig alleen vijandelijk verklaard worden door in de eerste plaats een visuele identificatie

en of gegeven orders worden opgevolgd. Gaan we verder naar meer spanning, eigenlijk crisiijd, geldt hetzelfde als in oorlogstijd, namelijk een procedurale identificatie, wat betekent dat er bepaalde routes zijn die moeten gerespecteerd worden door alle vliegtuigen, bepaalde hoogtes en een bepaalde identificatie code, die zij bij zich moeten hebben en die op zekere tijdstippen veranderen. Worden die regels niet gerespecteerd, dan kunnen zij vijandig verklaard worden.

CONCLUSIONS – CONCLUSIES

(M. Gossiaux – président du groupe de travail)

Je crois que je peux passer aux conclusions, de manière à vous libérer le plus tôt possible.

Suite aux questions et aux réponses qui ont été échangées, il est apparu qu'une question en appelle souvent une autre. Et je me tourne à nouveau vers le Commandant d'Avi Vlaemynck qui a posé une excellente question à laquelle j'ai répondu un peu rapidement et donc, forcément, de manière incomplète. Il s'agit du problème de savoir si le commandement de l'OTAN correspond au commandement de l'autorité tel qu'il est prévu dans notre droit pénal. Cela pose la question du transfert de l'autorité (*« Transfer of Authority »*) qui est un problème assez pointu dans les relations que nous pouvons avoir avec nos alliés de l'OTAN. Le Commandant Van Hoorebeke m'en a parlé, de manière allusive, lorsqu'il a parlé de l'ABNL pour lequel un simple transfert de commandement opérationnel était prévu. Ce problème de transfert d'autorité est une question juridique sur laquelle il conviendra sans doute de se pencher dans un proche avenir.

L'autre problème que j'ai pu identifier se réfère à la matière du Crowd Control, concept cerné de manière encore assez floue par nos forces armées dans les opérations menées sous couvert de l'ONU ou sous couvert d'autres mandats.

Apparemment, l'équipement demeure insuffisant pour mener à bien toutes ces tâches de Crowd Control. Il est vrai aussi qu'au niveau politique - rappelez-vous ce que nous avons dit à propos des facteurs d'influence sur les règles d'engagement - l'on est encore dans un état de flottement relatif. Il y a deux ans, lors des travaux de la commission parlementaire qui était appelée à tirer les conclusions relatives à la restructuration des forces armées, il avait été dit clairement que les tâches de police ne relevaient pas du tout, je cite, pas du tout, de la vocation militaire. Deux ans plus tard, le Ministre a cependant chargé AGC et JSO d'établir un projet d'étude pour voir si ces problèmes de Crowd Control pouvaient bien être appréhendés par les militaires. Il faudra voir si à l'avenir se dessinera une volonté claire pour accepter d'accomplir ce genre de tâches lors d'opérations de maintien de la paix. Si oui, il faudra en tirer les conclusions en matière d'équipement et de formation.

Venons en maintenant, à ce qui faisait l'objet réel de notre séminaire d'aujourd'hui, à propos duquel je tiens à remercier tous les intervenants pour la qualité de leurs contributions et de leurs exposés. Je crois que nous avons eu aujourd'hui une très intéressante journée d'étude qui a répondu pleinement aux attentes et objectifs initialement fixés. D'un point de vue strictement juridique, je dois avouer avoir eu quelques sueurs froides lorsque je me suis mis à étudier cette matière, devant la très relative disponibilité des sources. Le présent séminaire aura en tout cas permis d'amorcer à ce sujet une véritable réflexion de fond.

En conclusion des échanges d'aujourd'hui, je crois qu'on peut affirmer que les règles d'engagement ne sont pas des normes juridiques nouvelles. Elles ne constituent pas non plus un concept militaire nouveau. Comme le Colonel Remacle l'a très justement remarqué, elles correspondent à ce qu'on appelait autrefois des ordres militaires. Ce qui est sensiblement nouveau par contre, c'est leur procédure d'adoption, désormais bien rodée au sein des chaînes de l'ONU et de l'OTAN. Cette procédure d'adoption assez sophistiquée prend relativement bien en compte la plupart des points de vue émis par chacun des pays contributeurs. Ce caractère largement transnational, voire supranational de la procédure de définition et

d'approbation des règles d'engagement est sans doute un élément assez nouveau à mettre en exergue.

L'on assiste en outre en ce qui concerne la définition des règles d'engagement, à une collaboration de plus en plus grande et de plus en plus étroite entre le niveau politique et les autorités militaires. En tout cas, au niveau des grandes entités internationales, un mode de collaboration se dégage, qui fonctionne plus ou moins bien selon les cas, mais dont le principe est désormais acquis. Ce qui est nouveau également, c'est la prise en compte systématique du droit des conflits armés et du droit national des pays contributeurs.

Je voudrais, en guise de conclusion finale, citer quelques considérations qui nous ont été remises par Madame Thomas (titulaire de la Chaire de droit à l'Ecole Royale Militaire), qui n'a pu être parmi nous aujourd'hui, mais qui m'a autorisé à vous faire part de quelques considérations tirées de l'étude qu'elle avait rédigée sur les règles d'engagement et qui, en guise de conclusion, disait ceci : « *L'adoption et les adaptations des Rules of Engagement se font par le biais d'une procédure sui generis pour laquelle aucune instance officielle ne se voit chargée d'une responsabilité clairement définie en droit et à propos de laquelle aucun contrôle effectivement contraignant en droit n'est exercé. Ces règles ne sont pas des sources normatives en droit belge ; elles ne sont pas soumises à une approbation parlementaire et doivent encore faire l'objet d'une publication au Moniteur. Lient-elles en conséquence les juridictions belges ?* » C'est la question qu'elle pose. Cette incertitude juridique à tous les niveaux ne peut, selon elle, être levée que par « *une initiative législative qui reconnaîtrait comme cause de justification spécifique l'observation des règles d'engagement en vigueur au moment de la commission du délit supposé* ». Enfin, elle ouvre une piste de réflexion juridique en se demandant si le législateur ne pourrait à cet égard s'inspirer utilement de l'article 38 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui couvre de manière assez complète l'ensemble de la problématique relative à la légitime défense et au recours à la force.

A titre personnel, je ne partage pas tellement ce point de vue. Je crois que des règles d'engagement qui sont adoptées dans un environnement tel que celui dans lequel évoluent les troupes belges en opération de maintien de la paix ne sont pas comparables à celles définies pour des situations dans lesquelles les forces de police d'états aussi organisés que nos démocraties occidentales doivent intervenir. Enchâsser les règles d'engagement dans un cadre législatif strict pourrait in fine s'avérer contre-productif. Mais c'est là une opinion strictement personnelle. Je me faisais cependant un devoir de vous faire part des conclusions qu'elle avait émises dans l'étude qu'elle nous a bien aimablement fait parvenir.

Je tiens pour terminer à remercier l'ensemble de l'audience pour la patience qu'elle a manifestée à l'écoute des différents exposés, souvent fort techniques, mais toujours très intéressants. Je crois que nous avons réussi aujourd'hui à faire le point sur ce concept dont je vous disais, en guise d'introduction, qu'il était encore assez mal perçu par le monde civil. Ce sera peut être notre tâche à l'avenir d'éclairer la lanterne du monde civil sur la réalité de ces règles particulières applicables aux militaires. Je vous remercie encore et j'espère vous revoir assez tôt à l'occasion d'un prochain séminaire sur un sujet de droit militaire.

Un tout dernier mot, pour remercier l'ensemble du personnel du séminaire ainsi que les personnes qui nous ont permis d'avoir la salle à notre disposition.

Imprimerie Drukkerij
CTIDN CVILV
Martelarenstraat, 181
1800 Vilvoorde

Numéro de Dépôt Légal / Afdeling Wettenlijk Depot : D/2001/8547/ 4– 380 Ex

Imprimé en Belgique Gedrukt in België Printed in Belgium