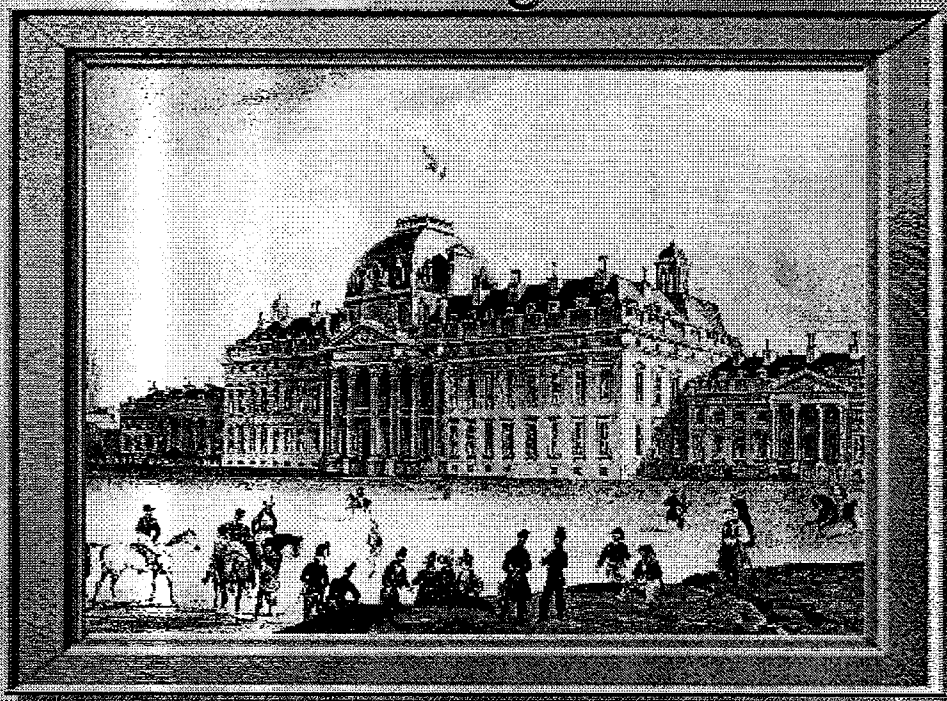


## La sécurité des ressortissants français à l'étranger



LCL LACOSTE (gend)  
LCL WOOD (USA)  
LCL PROTAR (art)  
CE NOAILLES (gend)  
CDT NOTTINGHAM (GB)  
MAJ LAUREYS (B)

---

**Directeur d'étude : Colonel (T) LECERF  
EMIA**

©CID 1998-99 - EPO

## PLAN DE LA PRESENTATION

### I ETAT DES LIEUX

11 La zone d'intérêt

12 Aspects juridiques

13 La coopération avant la crise

- a) schéma de décision en Belgique
- b) schéma de décision au Royaume Uni
- c) schéma de décision aux Etats Unis

14 Coopération pendant la crise

### II PROBLEMATIQUE

21 Approche juridique

22 Approche stratégique

23 Approche opérative et tactique

### III PROPOSITIONS

31 Améliorations internes à la France  
Les relations interministérielles

32 Améliorations à apporter à la coopération en multinational

321 en bilatéral

322 au sein d'organismes internationaux

Dans le cadre de leurs missions générales, les armées françaises doivent être en mesure d'assurer la sécurité des ressortissants français à l'étranger, et dans la majorité des situations de procéder à leur évacuation.

L'accroissement de l'instabilité politique des nombreux pays, notamment en Afrique subsaharienne, a amené nos armées à conduire plusieurs opérations de ce type.

La volonté d'anticiper, dans la mesure du possible, les conséquences pour nos ressortissants de ces crises se traduit par deux types de planification:

- l'une, d'anticipation, dite planification froide, conduite par l'Etat-major interarmées de planification opérationnelle (EMIA), réalisée avant le déclenchement des crises,

- l'autre, de mise en oeuvre, dite planification froide, également conduite par l'EMIA, mais auprès du COIA, lorsque la crise a éclaté.

Ces travaux sont menés pour la majorité des pays dans lesquels se trouvent des ressortissants français. Ils doivent prendre en compte plusieurs éléments:

- la restructuration des forces françaises prépositionnées,
- l'évolution possible du niveau d'intensité des crises,
- du souhait de plus en plus manifeste d'éventuelles coopérations entre pays dont les ressortissants sont menacés dans la même crise.

Ils prennent en compte l'extrême sensibilité du théâtre d'opération, ce qui impose une posture opérationnelle strictement proportionnée au niveau de menace exercée sur nos ressortissants. Cependant la multinationalité de ces ressortissants, l'imbrication des intérêts des nations mais aussi la nécessaire complémentarité des moyens amènent à élargir le concept de RESEVAC (NEO). La France, ou ses partenaires lorsqu'ils sont concernés, ne peut laisser les ressortissants de pays amis ou alliés dans une situation d'insécurité. Par ailleurs, sur un même théâtre et sur un territoire réduit, les forces engagées sont multinationales et coalisées. Chacun a pour priorité l'évacuation de ses propres ressortissants. Il apparaît donc nécessaire de définir de plus en plus des mesures de coordination, avant, pendant et après la crise dans la préparation, la planification et la gestion commune de la mission, tant au niveau stratégique ou opératif que tactique.

La réflexion concernant la planification de l'évacuation de ressortissants dans un cadre multinational a été conduite pour la Belgique, le Royaume Uni, les Etats-Unis et la France. L'étude a été menée après contacts avec les services suivants:

- BELGIQUE: Etat-Major Général; Division Opération ; Section Plan (JSO-P)- EVERE
- ROYAUME-UNI: PJHQ- NORTHWOOD
- ETATS-UNIS: EUCOM-J3- Lt Col Fagan ECJ 35 crisis action plan - STUTTGART
- Ministère des affaires étrangères - Direction de la sécurité des communautés françaises à l'étranger
- SGDN- Affaires nationales
- COIA/ CAS /Afrique - Col DARY
- DAG - droit des conflits armés - CRP Marhic
- DAS - Bureau Afrique - Col Bidart
- EMIA - Col de Lassus

## I ETAT DES LIEUX

Avant de cerner les problématiques relatives aux RESEVAC, il convient de faire un bilan synthétique de ce qui se fait, ou ne se fait pas, aujourd'hui en la matière. Ce bilan a pu être dressé, outre la France, pour trois pays alliés : la Belgique, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il concerne la zone d'intérêt, les aspects juridiques et la coopération avant et pendant la crise.

### 11 La zone d'intérêt :

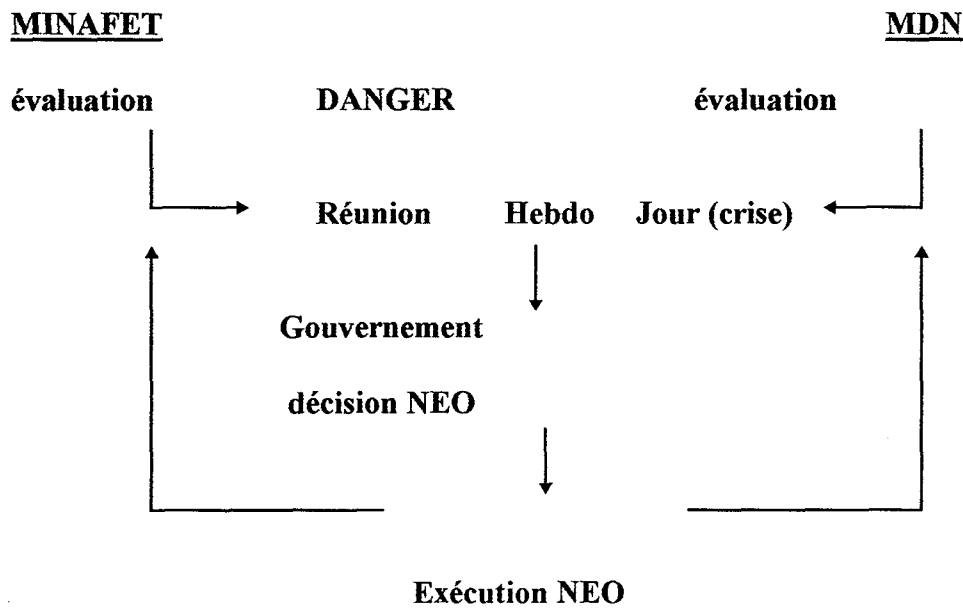
<b>PAYS</b>	<b>Définition de la zone d'intérêt</b>	<b>indicateurs de menace</b>	<b>décision</b>
<b>France</b>	Trois facteurs peuvent définir une zone d'intérêt : - nombre de ressortissants - stabilité de la zone - coopération avec le pays concerné ( troupes prépositionnées, accords... )  donc  l'intérêt préalable d'une zone est variable en fonction du temps et de la nation qui y a des intérêts.	4 niveaux : libéral, permissif, semi-permissif, non permissif	Ambassadeur
<b>Belgique</b>		Défini par l'Ambassadeur au cas par cas	Conseil des Ministres
<b>Royaume -Uni</b>		3 niveaux : Permissif, incertain et hostile	AE en consultation avec l'Ambassadeur
<b>Etats-Unis</b>		Idem GB	Département d'Etat

PAYS	Définition du ressortissant	qui paye ?	Qui règle les différents juridiques ?	Règles d'engagement
France	Définition appartient aux autorités consulaires	Dans l'urgence, les ressortissants n'ont rien à payer. Peuvent participer au transport en cas d'évacuation programmée	Foisonnement des législations, car on se trouve au croisement des lois locales, des lois et règlement des différents pays intervenants, des accords éventuels existants entre pays et des règlements internationaux. Ceci est bien exposé par les règlements d'emploi US et UK.	Définies au cas par cas.  Seule la légitime défense subsiste quel que soit le type d'engagement, mais la définition de celle-ci diffère selon les pays (plus restrictive pour la France que pour la GB par ex)
Belgique	idem, en fonction d'une liste établie par l'Ambassade	extraction non mais évacuation oui. ( pour éviter les abus )		
Royaume -Uni	Pré-défini et hiérarchisé : Citoyens britanniques, Européens, US et Canada, Commonwealth	Payent les moyens civils mais pas les moyens militaires		
Etats-Unis	Idem, concerne essentiellement les citoyens américains avec des sous catégories	Pas de facturation dans le cadre d'une évacuation programmée - facturé dans les cas anormaux (récupération tardive par la faute d'un ressortissant per ex)		

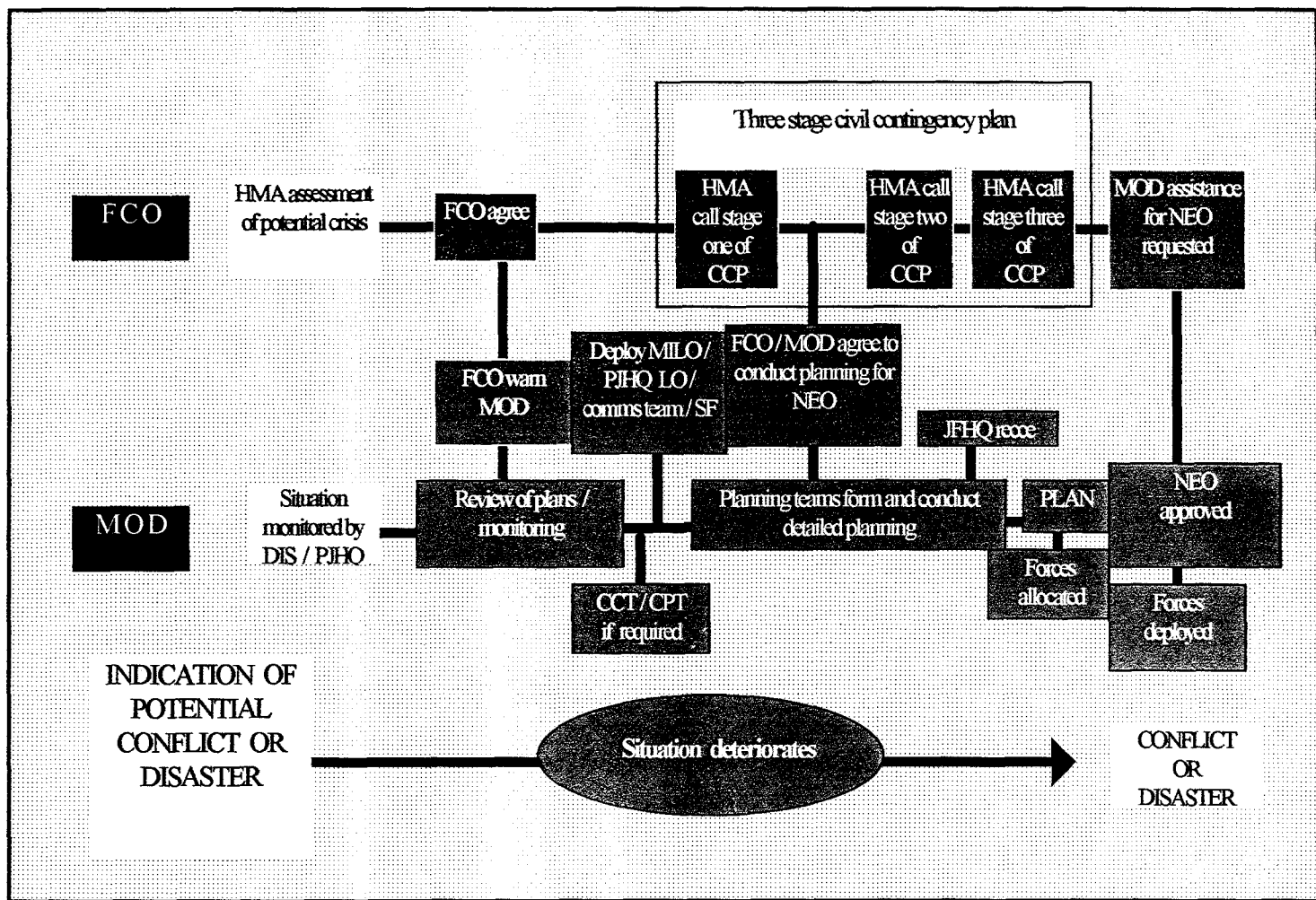
13 La coopération avant la crise :

PAYS	Planification et décision	Influence du politique	décision	Partage du renseignement	Interopérabilité	Entraînement
France	pour mémoire	intervient initialement pas d'entrisme en cours d'action	Ambassadeur	1 fois par mois entre MAE et DRM	A replacer dans le cadre plus général de l'interopérabilité des procédures et des matériels surtout terrestres	Pour l'instant peu d'exercice inter-alliés ayant pour thème une RESEVAC.  On peut simplement citer un exercice entre la Belgique et le Portugal en octobre 96.
Belgique	voir Schéma 1	réunions hebdomadaires Défense / MAE	Conseil des Ministres	Présence du SGR à la réunion hebdomadaire		
Royaume - Uni	Voir schéma 2	Présence de l'échelon administratif à tous les niveaux de décision	AE en consultation avec l'Ambassadeur	Partage du renseignement institutionnalisé entre le DIS et FCO.		
Etats-Unis	Voir schéma 3	Peu de concertation, même en interne Défense (par ex entre UCOM et le DOD)	Département d'Etat	Réunions au cas par cas		

A) Schéma de décision en Belgique :



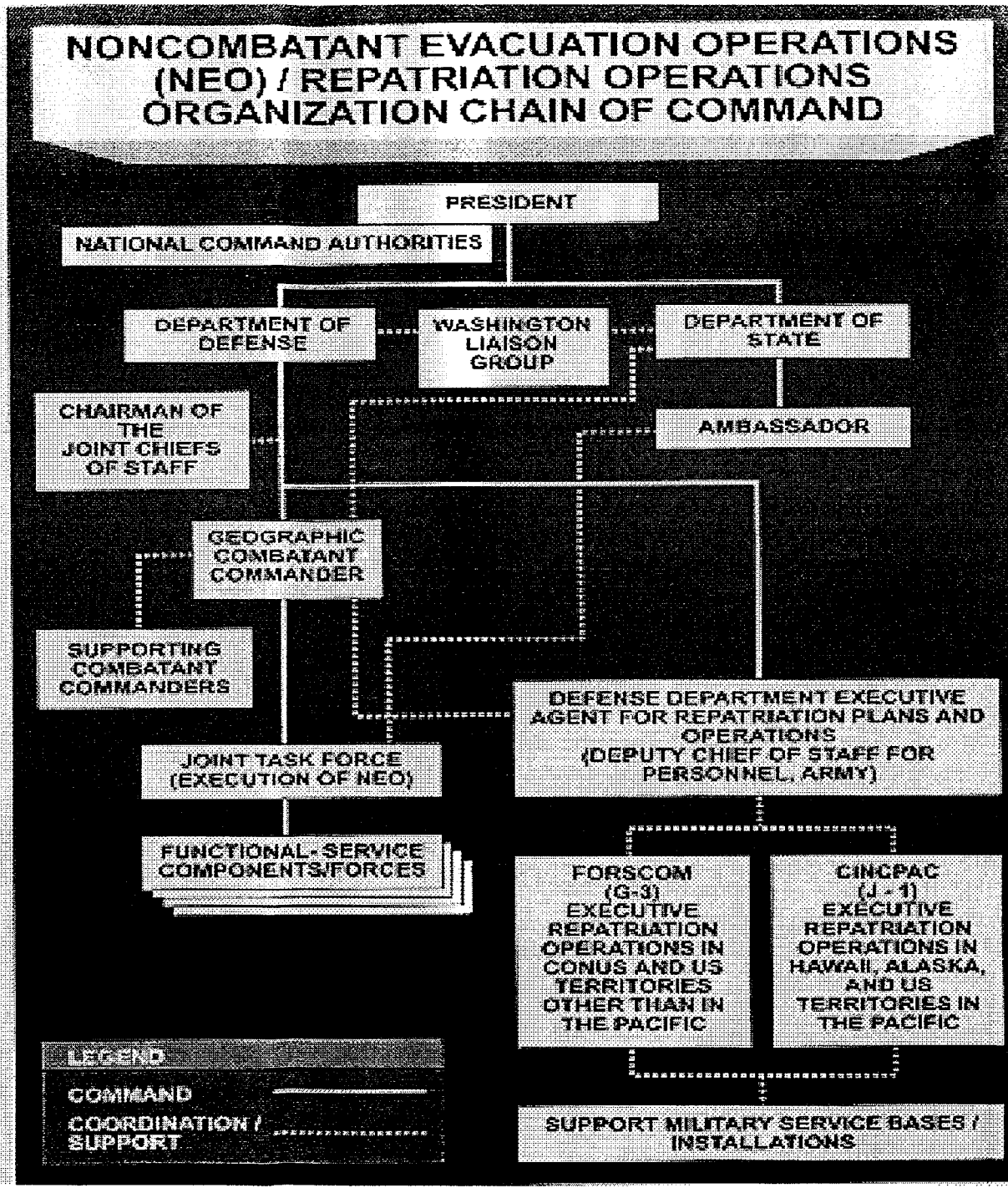
C) Schéma de décision au Royaume-Uni :



Légende :

- CCT : Current Commitment Team
- CPT : Close Protection Team
- DIS : Defence Intelligence Service
- FCO : Foreign and Commonwealth Office
- HMA : Her Majesty's Ambassador
- JFHQ : Joint Force Headquarter
- LO : Liaison Officer
- MILO : Military Intelligence Liaison Officer.
- MOD : Ministry Of Defence
- NEO : Non Combatant Evacuation Operation
- PJHQ : Permanent Joint Headquarter
- SF : Special Forces.

D) Schéma de décision aux États-Unis :



Légende :

- CINCPAC : Command IN Chief for PACific.
- FORSCOM : (US) FORces COMmand.

**14** Coopération pendant la crise

<b>PAYS</b>	<b>mise en commun du renseignement ( en interne )</b>	<b>coopération internationale</b>	<b>gestion médiatique</b>
<b>France</b>	Cellule de crise activée au MAE. Liaison avec DRM	5 degrés de coordination qui vont de la déconfliction à l'intégration.	
<b>Belgique</b>	réunions deviennent quotidiennes pendant la crise, le MAE peut intervenir directement.		Aucun existant en la matière.
<b>Royaume -Uni</b>	Rôle du MILO (military Liaison Officer), qui se rend dans les pays en crise et sert d'interface permanent MOD-FCO	Pas d'équivalent. Nos alliés considèrent que ce problème doit être réglé au cas par cas . En ce qui concerne les deux premiers degrés il semble que ce soit acquis. Certains éléments du troisième degrés pourraient être intégrés (planification par ex.)	Coopération illusoire ?
<b>Etats-Unis</b>	Activation d'une équipe de crise Défense / affaires étrangères.		

## II PROBLEMATIQUE.

### 21 Approche juridique

- Une première difficulté dans la définition du ressortissant.

Les situations envisagées lors d'une RESEVAC prennent généralement en compte un niveau ou un degré plus ou moins élevé de menace sur les ressortissants. Quelques différences d'ordre sémantique apparaissent entre la France et les pays Anglo-saxons. Une harmonisation préalable permettrait de limiter les erreurs d'appréciation dans une planification commune éventuelle d'autant que les différents ministères des affaires étrangères semblent avoir un classement commun.

Par ailleurs, plusieurs interrogations apparaissent dans la définition même du ressortissant. Si dans les pays anglo-saxons une liste de priorités claire est établie, les solutions belge et française sont moins catégoriques. Afin d'éviter sur place toute discordance ou différence de traitement, il s'agit pour chaque cas de déterminer le comportement à avoir vis à vis d'autochtones disposant d'un titre de séjour ainsi que de leur famille et d'adopter une conduite commune claire face aux ressortissants qui refusent de quitter les lieux (ex Sierra Léone).

Enfin, il apparaît pour certains pays que la responsabilité personnelle du ressortissant soit engagée dès que la phase d'extraction, sous la responsabilité des militaires, est terminée. Cette approche n'est pas retenue par la France et mérite d'être clarifiée dans le cas d'évacuation de français par les troupes d'un pays allié ou en cas d'hébergement dans un pays de transit. Il s'agit de plus de définir quel droit s'applique et d'en déterminer les domaines (pénal, civil...)

- Les différentes interprétations des règles d'engagement et de comportement.

Globalement, la seule difficulté rencontrée réside dans l'appréciation de la notion de légitime défense. Cet écueil peut être évité soit en redéfinissant des règles de comportement communes soit en évitant de mélanger des troupes sur le terrain, chaque règle de comportement nationale restant ainsi applicable sans interprétation extérieure.

Par ailleurs, il s'agit de définir un statut du réfugié, qui ne saurait être comparé à celui du prisonnier de guerre, avec des règles de comportement précises.

- Les difficultés financières.

Plusieurs difficultés sont apparues lors de certaines opérations qui ont nécessité la mise en œuvre de moyens civils ou non nationaux. S'il semble que les opérations militaires sont gratuites pour les ressortissants dans la phase extraction, des différences d'appréciation apparaissent dans la phase évacuation. Cet aspect mériterait d'être abordé dans un protocole préalable qui peut être annexé à la planification.

Juridiquement, il ne paraît pas exister de difficulté majeure à une coopération. Cependant, les points pour lesquels il existe des différences d'interprétation doivent être clarifiés pour éviter le " on verra sur place ".

## 22 Approche politique et stratégique

- Une coopération interministérielle à améliorer.

Lors des contacts pris avec les représentants du ministère des affaires étrangères français, plusieurs remarques ont été soulevées et mériteraient une meilleure coopération avec le ministère de la défense.

- a) La création d'une cellule de veille au niveau du MAE permet un suivi permanent et une remise à jour de " plans de sécurité " qui ne paraissent pas être mis en parallèle avec les travaux de l'EMIA .
- b) Il n'existe encore aucune relation réelle entre la cellule de veille et l'EMIA, alors que des contacts fréquents existent avec la DRM et le COIA.
- c) Il n'existe aucun lien avec la DICOD pour établir une politique de communication commune et l'information du public.
- d) Les représentants du MAE rencontrés estiment que le premier niveau de coopération est celui des ambassadeurs sur place. Les états finaux recherchés et les intérêts étant nécessairement différents pour chacun des pays, il s'agit de s'interroger sur les liens directs à établir entre les attachés de défense et les officiers responsables de la préparation de la planification.

- Existe-t-il un seuil minimum garanti en matière de coopération ?

La principale difficulté réside dans la conception première de la coopération, c'est à dire dans l'échange d'officiers représentants les pays susceptibles de participer à une RESEVAC avec les troupes françaises. Ainsi, il paraît nécessaire de s'interroger sur la nécessité d'un échange d'officier avec la Belgique, pays concerné au premier titre par une RESEVAC en Afrique en liaison avec la France. Cette logique mérite d'être étendue à l'Espagne et au Portugal.

Il ne paraît pas possible d'assurer aujourd'hui à nos alliés une coopération minimum. Pourtant, la France possède de réels atouts par son prépositionnement en Afrique. Serait-il dès lors possible de garantir à nos partenaires un niveau d'assistance minimum, qu'il soit purement logistique par la mise à disposition de bases et d'infrastructures ou plus fourni par la mise à disposition de troupes ou de moyens? Cette garantie doit être le fruit de négociations dans lesquelles les représentants du MAE doivent être étroitement associés.

- Quels sont les freins à une coopération plus développée ?

Quelques difficultés apparaissent au niveau politique lorsqu'il s'agit de définir clairement le champ d'une convergence minimum d'intérêts. Cette convergence devrait, dès le stade de la planification, être parfaitement connue et permettre de dégager la nation qui a le plus d'intérêts donc celle qui en toute logique se place en leader dans une éventuelle direction d'opération. Il est donc utile de s'interroger sur la nécessité de faire participer des représentants du MAE à la planification à l'instar de l'organisation britannique afin d'être au plus près de l'intention politique.

Au niveau stratégique, la principale difficulté qui est apparue pour une coopération efficace avec nos alliés dans la planification réside dans le manque de coordination avec le niveau politique, c'est à dire entre le militaire et le fonctionnaire des MAE.

### 23 La coopération aux niveaux opératif et tactique.

- Avant la crise : le manque d'interopérabilité.

Il s'agit dans ce domaine de s'interroger sur la capacité de nos troupes à travailler ensemble dans des conditions particulières qui diffèrent de celles des théâtres Européens. Les difficultés rencontrées par les troupes spéciales Belges et Françaises à Brazzaville en 1997 démontrent quelques faiblesses dans la coordination sur le terrain par manque d'entraînement en commun ou incompatibilité technique.

- Pendant la crise : qui doit diriger l'opération?

Ce domaine de l'étude reste encore empreint d'une subjectivité qui n'a pas favorisé les échanges francs et directs : Sur le principe, chaque nation estime logique et parfois même indispensable un commandement unique de l'opération. La coopération dans le domaine du soutien logistique et technique est une réalité dont tout le monde se félicite. Par contre, le fait d'accepter un commandement étranger, au-delà des objectifs politiques différents, se heurte à une barrière psychologique et culturelle de la part de militaires qui mériteraient d'être à elle seule d'être mieux étudiée.

Il apparaît alors nécessaire de déterminer dès le stade de la planification le niveau de coopération envisagé. Les cinq niveaux de coopération présentés par l'EMIA sont une très bonne base d'étude appréciée par les autres nations. Plus globalement, la difficulté réside dans le choix à faire entre un partage des responsabilités, un partage territorial ou une simple mise en commun des moyens. Si les niveaux zéro à deux sont unanimement acceptables, le niveau trois mérite d'être aménagé mais semble être une bonne base de négociation. Par contre le niveau quatre semble plus difficilement accessible tant il nécessite un accord politique fort préalable: Sans avoir pu approfondir le sujet, il apparaît néanmoins clairement pour le diplomate, qu'en matière de RESEVAC, ce n'est pas la nation qui fournit le plus de moyens militaires qui assure nécessairement le commandement de l'opération.

- La gestion médiatique de la crise.

Il s'agit dans ce domaine d'établir une politique de communication commune en créant un contact permanent entre les services de relations publiques des différents ministères ainsi qu'avec les équivalents étrangers. Cette coopération doit permettre d'éviter la diffusion d'informations contradictoires entre pays dans la phase de préparation de l'opération mais aussi dans la phase de retrait.

### **III - LES AMELIORATIONS A APPORTER A LA COOPERATION**

Le succès d'une opération RESEVAC repose essentiellement sur la fiabilité et la permanence de l'information sur la situation, la coordination entre le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires étrangères, la cohérence de la structure de commandement et de contrôle, enfin la vitesse d'exécution et la sûreté, conditionnées par les moyens engagés, en particulier les moyens de transport stratégiques et intra-théâtre.

La deuxième condition n'est pas remplie de manière satisfaisante aujourd'hui, alors que la coopération multinationale peut influencer notablement sur les autres.

#### **31 - Les améliorations relatives à la coordination Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères français**

La coordination entre les deux ministères présente des lacunes.

Il n'existe aucun membre ou officier de liaison de l'un des ministères qui travaille de façon permanente au sein des organes concernés de l'autre ministère. Mais des réunions régulières sont tenues entre la DRM et la Cellule de Veille sur la Sécurité des communautés françaises à l'étranger (CVS), soit mensuellement, soit hebdomadairement en cas de crise, ou à la demande d'un des deux ministères, lorsque la situation l'exige. Les appréciations de situation et les orientations respectives sont coordonnées à ces occasions.

Une meilleure coordination et information devrait être assurée entre la CVS, la DRM, l'EMIA et le COIA, éventuellement par la présence dès la planification « chaude » et le déclenchement des opérations de membres détachés de manière permanente et réciproque pour la durée de l'opération.

#### **32 - Les améliorations relatives à la coopération multinationale**

##### **321 - La coopération bi ou multilatérale**

###### **3211) La coopération avant la crise**

###### **Politique d'intervention**

Les différentes politiques d'intervention devraient être clairement annoncées avant la décision. Outre l'évacuation proprement dite, la stabilisation de la situation dans le pays d'intervention, grâce à la présence de troupes sur place, est parfois recherchée en fin de crise par la France, par un désengagement progressif éventuellement suivi d'un renforcement de l'AMT. Ce « mélange des genres » passe auprès de nos partenaires pour l'accomplissement d'un « agenda caché » préjudiciable à la coopération. Ce type d'intervention devrait en conséquence être exposé préalablement, lors de la planification ou au cours de la phase préparatoire.

Chaque situation opérationnelle est particulière, et aucune intervention ne peut être comparée avec une autre, même si elle amène des enseignements redondants. Le contexte, la perception des différents facteurs de crise varie d'un pays à l'autre, et dans le temps au sein d'un même pays. La personnalité des responsables politiques et des diplomates sur place joue un rôle primordial. Leur analyse conditionne la décision d'une intervention RESEVAC.

Tant au sein des Ministères de la Défense que des Ministères des Affaires étrangères, une évaluation de la situation est faite de manière continue. Les appréciations des deux ministères sont comparées au cours de réunions.

Les diplomates étrangers et les officiers de liaison en poste dans les pays susceptibles de coopérer pour une RESEVAC devraient être systématiquement tenus au courant des appréciations de situations et des décisions retenues à l'issue de ces réunions.

Le gouvernement de chaque pays prend la décision d'une intervention éventuelle. Cette décision devrait être systématiquement communiquée par télégramme diplomatique, et par l'intermédiaire des ambassadeurs et des attachés de défense respectifs.

#### Zones d'intérêt

Les zones d'intérêt communes ou les zones dans lesquelles certains Etats sont prééminents doivent faire l'objet d'un classement temporaire, évolutif en fonction de la situation conjoncturelle, permettant de déterminer quelle sera la répartition des tâches, la nature et l'importance des contingents respectifs, en cas de déclenchement d'une RESEVAC.

Les zones d'intérêt sont déterminées par les ministères des affaires étrangères (MAE, DOS, FCO), en collaboration avec les ministères de la défense, sous l'arbitrage des plus hauts représentants de l'Etat. Ces zones tiennent compte du nombre de ressortissants présents dans un pays, ainsi que de la stabilité politique y régnant. Les Etats dans lesquels des intérêts économiques sont également en jeu, sont considérés de manière particulière.

Les relations diplomatiques entretenues après les indépendances permettent aux français, aux portugais et aux belges de bien connaître le milieu, le terrain et les cultures locales. Cette connaissance s'est enrichie de l'expérience acquise au cours des opérations d'évacuation menées dans certains pays. Les forces françaises prépositionnées constituent à ce titre un avantage majeur. Ces données doivent guider la réalisation du classement.

#### Ressortissants

La définition du ressortissant est de la compétence des ministères des affaires étrangères. Les ambassadeurs ou consuls sur place, déterminent quelles sont les personnes à évacuer. Pour ce faire, ils disposent de listes préétablies, mais dont l'exactitude est sujette à caution.

Il apparaît important de proposer une définition commune précise du ressortissant et des catégories susceptibles d'être évacuées en s'inspirant des listes anglo-saxonnes existantes.

En effet, le nombre des ressortissants conditionne généralement le déclenchement, les moyens et la durée d'une éventuelle RESEVAC. L'évacuation des faibles communautés nationales dans certains pays (Indonésie, Vanuatu pour la France, Guinée Bissau pour la Belgique) fait l'objet d'accords avec des états mieux représentés, dès lors que les MAE sont assurés de la prise en charge de leurs ressortissants

Dans tous les cas, il n'est effectué aucun tri sur place au détriment de la sécurité des militaires. Si l'évacuation s'opère en insécurité ou milieu non permissif, aucune liste d'embarquement n'est tenue et le tri se fait plus tard sur la base arrière.

L'opportunité de l'évacuation des ressortissants isolés à l'intérieur du pays est analysée au cas par cas, en tenant compte du coût et de la sécurité des troupes. A la différence des français, il est probable qu'aucune opération ne soit montée par les américains, les anglais et les belges pour aller rechercher des isolés dans la brousse, ou des personnes ayant préalablement refusé de rejoindre les points de regroupement.

### Accords diplomatiques

Les accords diplomatiques sont négociés par les ministères des affaires étrangères et concernent le survol des différents territoires, le stationnement des forces sur les bases avancées et les points d'évacuation.

Le survol des territoires d'Afrique du Nord par des avions de combat en provenance d'Europe pose un problème, et oblige ceux-ci à effectuer des détours par le Cap Vert pour rejoindre des points situés au sud. Pendant la « planification chaude », les ministères des affaires étrangères se chargent d'obtenir les autorisations diplomatiques pour les survols, stationnements et atterrissages, de même que les différents accords avec les parties intéressées à la crise. Cette action pourrait être menée collectivement lorsqu'elle est possible, ou sous le pilotage d'un pays particulièrement bien représenté.

### **Plans d'opérations**

La planification est effectuée en parallèle entre le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères. Au sein du Ministère des Affaires étrangères, les ambassades mettent au point des plans de crise, en collaboration avec les militaires présents sur place (Attachés de défense, officier de renseignement et personnel de sécurité). Lors du déclenchement d'une crise et après une décision gouvernementale, le Ministère de la Défense rédige les directives opérationnelles qui sont traduites en plans d'opération.

La responsabilité de la conduite et du suivi de l'opération est transférée au « COIA » respectifs.

Les planificateurs militaires préparent des plans nationaux distincts et la coopération s'arrête là où elle est indispensable, par exemple à la projection stratégique, et à l'échange de renseignements.

Chaque nation concernée doit savoir ce que les autres veulent et peuvent faire, et selon quel calendrier, afin d'éviter des télescopages ou des méprises.

La coordination devrait être effectuée dès la planification à froid. Au mieux pour planifier une opération conjointement, au minimum chacun devrait avoir connaissance des plans des autres participants.

Le renseignement stratégique, obtenu par la voie diplomatique ou militaire devrait être régulièrement échangé par l'intermédiaire des officiers de liaison.

L'interopérabilité des forces doit être vérifiée dès la phase de planification, au besoin jusqu'au détail tactique, afin d'éviter les aléas « friend or foe » sur le terrain.

Pour combler cette lacune, parfois dépendante des politiques d'acquisition de systèmes SIC nationaux, des unités pourraient être dédiées en priorité aux opérations RESEVAC, et équipées de matériels interopérables. Elles pourraient être renforcées dans un deuxième temps d'unités diverses, suivant la logique des modules nécessaires.

L'entraînement en commun, tant des PC que des forces affectées aux opérations RESEVAC, doit être systématisé, sur des terrains similaires à ceux des interventions planifiées.

### **Aspects juridiques**

Divers aspects juridiques devraient être traités en amont, à savoir qui paye les évacuations par moyens militaires, qui règle les contentieux juridiques, de droit pénal et civil.

### Règles d'engagement

Les règles d'engagement sont basées sur des principes similaires pour l'utilisation de la force :

- l'ordre est donné dans le cadre de la mission,
- la force est utilisée uniquement s'il n'y a pas d'autre moyen, si c'est pour remplir la mission et si cela ne met pas en danger la sécurité des troupes.

Elles diffèrent toutefois quant à l'appréciation de la menace entre la France et les pays anglo-saxons.

Des règles d'engagement communes devraient être rédigées en collaboration avec les services juridiques, sous forme de « menu » dans lequel le commandant de l'opération choisit les règles les mieux adaptées à la situation.

### Réquisitions

Le droit de réquisition auprès d'entreprises privées qui disposent de moyens facilitant l'évacuation ou le soutien médical devrait être ouvert au mieux pour l'ensemble des participants, au moins pour les forces de la même nationalité, ce qui n'est pas actuellement le cas.

## **3212) La coordination pendant la crise**

### **Niveau Stratégique**

Il existe plusieurs manières d'effectuer une opération multinationale.

Une opération interalliée, avec un QG interallié et des unités nationales, intégré dans un GFIM et prévu par le 4ème niveau français de coopération est illusoire, les autres nations souhaitant conserver une flexibilité supérieure et l'urgence ne permettant généralement pas l'édification d'une telle force.

La volonté politique de réaliser cette force est inexistante.

Le concept de nation cadre, illustré dans le 3ème niveau français de coopération, une nation assurant seule en grande partie le commandement de l'opération, nécessite beaucoup de temps à être mis sur pied. et apparaît donc peu réaliste dans le cadre des RESEVAC, généralement menées dans l'urgence.

Les opérations nationales coordonnées, 1er et 2ème niveau français, semblent être plus réalistes et plus simple à réaliser. La coordination peut être effectuée à plusieurs niveaux, au niveau stratégique, au niveau opératif et au niveau tactique. Toutefois des éléments appartenants au 3ème niveau, en particulier la planification commune entre J5, l'harmonisation des ROE et de la conduite par les J3, semble possible et apparaît nécessaire.

Une coordination étroite entre les pays qui veulent évacuer leurs ressortissants est possible et réalisable à tous les niveaux de décision et d'exécution :

- entre les ministères des Affaires étrangères;
- entre les services de renseignements, militaires et autres;
- entre les états-majors généraux (J3 et J5);
- entre les COMTHEATRES;
- entre les ambassadeurs et attachés de défense dans les pays d'où l'on évacue les expatriés.

### Echange d'officiers de liaison

Un échange permanent d'officiers de liaison entre J3 et J5 est nécessaire afin de faciliter la coopération en cas d'intervention.

Début et fin de l'intervention

Une bonne coopération passe nécessairement par la coordination des instants de déclenchement et de fin de l'intervention.

Renseignements stratégiques

Il devrait y avoir un échange régulier des renseignements stratégiques, tant militaires que civils, sur la région concernée. Cela permettrait de limiter au maximum les divergences d'analyse de la situation.

Moyens de projection stratégiques

Dans la mesure du possible, afin de rentabiliser le transport stratégique et de diminuer le coût de celui-ci, il pourrait y avoir une coopération dans ce domaine.

Projection

Durant cette phase, les moyens militaires sont projetés vers une base avancée, éventuellement une base de forces prépositionnée.

La projection est réalisée en priorité avec les moyens aériens nationaux. Si ces moyens ne suffisent pas, il est fait appel à des avions militaires étrangers. Ce sont principalement des C-5 et C-17 américains, voire des appareils russes et civils. Des accords formalisés, voire permanents, pourraient être passés entre nations concernées, en fonctions des pays visés.

Rapatriement

La phase de rapatriement est à la charge du ministère des affaires étrangères. Toutefois des mesures de coordinations pourraient être prises entre les pays concernés, pour diriger les avions vers un centre de recueil européen commun, par exemple une base militaire, avant une évacuation vers chaque pays.

**Niveau opératif**

Les commandants de théâtre devraient coordonner au maximum leurs actions dès leur arrivée sur le théâtre, par échange d'officiers de liaisons pour la durée des opérations.

Les ambassadeurs coordonneraient alors les dispositifs de rassemblement des expatriés en liaison avec ces commandants.

Rotations

C'est au cours de cette phase que les détachements sont transférés de la base avancée vers le point d'évacuation, et réciproquement.

Ces transferts peuvent être réalisés avec des moyens mutualisés ou coordonnés afin d'assurer des rotations permanentes

Evacuation

Quatre stades sont définis pour évacuer les ressortissants, en fonction de la gravité et de l'urgence de la situation. Ces stades devraient être coordonnés entre les différents ambassadeurs avec le concours des COMTHEATRE.

Soutien logistique et médical

L'appui logistique délivré aux expatriés est fourni par les forces armées depuis les points de regroupement (et donc pas en amont) jusqu'au moment du rapatriement, ce soutien pourrait être mutualisé.

Dans le cadre de l'appui médical, une nation leader devrait être désignée lorsque cela est possible, afin d'assurer une continuité et une cohérence de la chaîne médicale du terrain au rapatriement, avec avions ou bâtiments spécialisés au besoin.

Dans le cadre du contrôle des mouvements dans la zone de rassemblement située en dehors de la zone opérationnelle, les forces armées apportent leur concours au ministère des affaires étrangères.

Les coûts liés à l'accueil, à l'appui médical et au transport des civils sont pris en charge par ce même ministère. Ce concours pourrait être mutualisé ou coordonné.

#### Gestion de l'espace au sol et aérien

Avant le déclenchement d'une opération, il est nécessaire d'avoir une bonne gestion de l'espace au sol. Cet espace commun est par définition limité et la politique du « premier arrivé, premier servi » engendre des tensions inutiles entre les différents contingents qui seront amenés à opérer dans le même contexte.

Dès le déclenchement de l'opération, il est indispensable qu'il y ait une gestion permanente efficace de l'espace aérien.

#### Points de regroupement

Une mise en commun et partage de certains points de regroupement, notamment dans les grandes villes, permettrait une économie de forces, et une protection renforcée.

Cela nécessite, au départ, une bonne coopération entre les différents ambassadeurs et attachés de défense dans les pays concernés.

#### Renseignements opératifs et tactiques

Les renseignements opératifs et tactiques, civils et militaires, doivent être partagés en temps réel.

#### Moyens de projection opératifs ou tactiques

Une mise en commun et le partage de certains moyens de projection intra-théâtre tant pour la mise en place de détachements que pour l'extraction de ressortissants permettrait une économie et une rentabilité substantielles.

#### Appui aérien de théâtre

L'appui aérien devrait être centralisé et contrôlé par un seul élément, du type CCOAT, à partir des éléments prépositionnés ou d'un porte-avion lorsqu'il est disponible.

#### Ressources locales

Les besoins des contingents d'intervention sont sensiblement les mêmes quelle que soit la nation. Les ressources locales, entre autres le carburant, les transports routiers ou la nourriture, sont généralement limitées. Dès la planification, ces besoins logistiques devraient être harmonisés entre pays intervenants pour éviter les tensions entre les COMTHEATRES.

### **Niveau tactique**

Il est nécessaire d'échanger les mesures de coordination respectives, incluant entre autres les mesures d'identification entre les contingents et la désignation des points de références mutuels.

#### Opérations de reconnaissance et de secours

Ces opérations, en particulier celles menées par les forces spéciales ou le COS, devraient être systématiquement signalées afin d'éviter les alertes et les méprises.

Liaisons et transmissions tactiques

Il faut veiller à disposer de moyens de liaisons et transmissions compatibles entre eux, éventuellement par l'intermédiaire d'interfaces, afin d'augmenter l'interopérabilité entre les contingents nationaux. La création de forces dédiées pourrait être avancée.

Evacuations médicales

Coordonner les évacuations médicales, comme décrit au niveau opératif, amènerait à réaliser une économie de moyens et à réduire les coûts.

**3213) La coordination après la crise**

Après la crise, les attitudes et les réactions, en particuliers envers les média, devraient être coordonnées, et les enseignements tirés échangés afin d'être intégrés aux futures planifications.

**322 - La coopération au sein des organismes internationaux**

Une organisation de sécurité internationale pourrait théoriquement assurer la coordination à tous les niveaux militaires.

L'OTAN n'a pas de plans dans ce domaine, mais a affirmé une volonté de s'investir en ce domaine, en raison de la disparition des opérations de type chapitre V.

L'UEO considère les RESEVAC comme un domaine d'action possible. Il s'agit d'une des tâches de Petersberg. Mais la planification militaire à ce niveau n'est pas avancée.

Dans l'état actuel des choses, une opération d'évacuation multinationale serait exécutée par une coalition de pays désireux de l'effectuer, mais sans structure multinationale de prise de décision.

Toutefois, les agendas politiques peuvent varier pour de nombreuses raisons et les décisions prises à l'unanimité seront longues à obtenir donc illusoire en raison de l'urgence présidant aux RESEVAC.

Une coopération dans le cadre de ces organisations apparaît donc peu probable dans l'immédiat.

## ETAT DES LIEUX AU SEIN DES FORCES ARMEES BELGES

### 1. Concept politico-militaire

#### a. Zones d'intérêt

Les zones d'intérêt sont déterminées par le ministère des affaires étrangères, en collaboration avec le ministère de la défense. Ces zones tiennent compte du nombre de ressortissants belges présents dans un pays, ainsi que de la stabilité politique y régnant.

La zone d'intérêt établie par la Belgique se situe en Afrique centrale. Elle reprend trois pays dans lesquels une évacuation est planifiée, à savoir la République Démocratique du Congo, le Rwanda et le Burundi. Le nombre de ressortissants belges recensés y est respectivement de 3.700, dont 1.900 situés à Kinshasa et 675 à Lubumbashi, de 500 et de 400.

Cette zone est élargie aux pays qui sont susceptibles de servir de base pour les opérations précitées. Ces pays sont principalement le Congo-Brazzaville, le Gabon, l'Ouganda, le Kenya, la Tanzanie, le Malawi et la Zambie.

Outre le nombre de ressortissants belges et la relative instabilité dans ces pays, le choix s'est également porté sur cette région pour des raisons historiques. Le passé colonial et les relations diplomatiques entretenues après leur indépendance ont permis aux militaires belges d'acquérir une bonne connaissance du milieu, terrain et culture locale. Cette connaissance s'est enrichie de l'expérience acquise au cours des nombreuses opérations d'évacuation menées, dans ces pays, par les forces armées belges depuis 1960 (Congo ex-Zaïre en 1960, 1964, 1978, 1979, 1990, 1991, 1993, 1997 et 1998, Rwanda en 1990 et 1994).

Cette zone n'exclut pas le fait que d'autres régions puissent faire l'objet d'une attention particulière, en fonction des événements de l'actualité. Toutefois, le nombre de ressortissants concernés conditionnera une intervention éventuelle nationale. Par exemple, vu la faible taille de sa communauté en Guinée-Bissao, la Belgique avait demandé à la Grande-Bretagne que celle-ci évacue les expatriés belges.

Il est à noter que la plus grande communauté belge expatriée en Afrique réside en Afrique du Sud (environ 30.000 personnes).

#### b. Définition d'un ressortissant

La définition d'un ressortissant est de la compétence du ministère des affaires étrangères. C'est ce ministère qui, par l'intermédiaire des ambassadeurs ou consuls sur place, déterminera quelles sont les personnes à évacuer. Pour ce faire, ils disposent de listes préétablies, mais dont l'exactitude dépend essentiellement des renseignements fournis par les ressortissants (par exemple les touristes occasionnels, etc.).

Il n'existe pas de définition précise du ressortissant. Toutes les situations ont déjà été rencontrées lors de ce type d'opérations, depuis l'évacuation volontaire suivie d'un préavis de départ des militaires comme au Zaïre en 1993, jusqu'à une évacuation forcée comme au Rwanda en 1990. La décision est prise en fonction des circonstances, et ... du sang-froid du diplomate sur place.

Dans tous les cas, il n'est effectué aucun tri sur place au détriment de la sécurité des militaires. Si l'évacuation s'opère de manière précipitée, aucune liste d'embarquement n'est tenue et le tri se fera plus tard sur la base arrière, hors de tout danger.

En ce qui concerne les ressortissants isolés à l'intérieur du pays, l'opportunité de leur évacuation est analysée au cas par cas, en tenant compte du coût et de l'efficacité d'une telle action. Il est fort probable qu'aucune opération ne soit montée pour aller rechercher deux ou trois individus perdus au milieu de la brousse.

L'expérience montre qu'en général, la Belgique évacue, dans les crises les plus importantes, entre 2 à 3.000 personnes.

#### c. Moyens disponibles

L'organisation des moyens militaires engagés dans une opération d'évacuation de ressortissants dépendra essentiellement de la situation. Les forces armées belges ont donc prévu une réponse flexible, en constituant des modules (détachements) dont la projection et l'engagement seront répartis dans le temps et dans l'espace. La panoplie de ces moyens s'échelonne entre un contingent de moins de deux compagnies à une brigade renforcée.

L'armée de terre est prête en permanence à fournir plusieurs détachements dans des délais très courts.

La majeure partie de ces unités est constituée d'infanterie légère provenant de la brigade para-commando, dont l'état-major se situe à Héverlée (Louvain). La mobilité et la protection sont assurées par les véhicules blindés légers, du type CVR-T et Pandur, équipant les unités de reconnaissance et une partie des unités d'infanterie.

L'armée de l'air assure l'appui aérien avec ses moyens de projection et d'appui des troupes au sol, prêts à intervenir aussi rapidement que les moyens de l'Armée de Terre.

#### d. Principes de base de la doctrine RESEVAC

Quatre stades sont définis pour évacuer les ressortissants, en fonction de la gravité et de l'urgence de la situation.

Dans un premier stade, le Ministère des Affaires étrangères conseille aux ressortissants de quitter le territoire par mesure de sécurité.

Dans un deuxième stade, ce ministère évacue le personnel diplomatique qui n'est pas jugé absolument indispensable sur place.

Dans un troisième stade, les expatriés sont évacués avec des moyens civils, avant que la situation ne se dégrade au point de nécessiter une intervention militaire.

Dans la mesure du possible, la Belgique essaiera toujours de procéder à une évacuation avec des moyens civils.

Lorsque la situation l'exige, le gouvernement décide, en dernier recours, de procéder à une évacuation en engageant des moyens militaires.

L'évacuation de ressortissants constitue une des missions supplémentaires assignées aux forces armées belges. Cette mission est libellée comme suit: « Les forces armées belges interviendront en Afrique centrale, après décision gouvernementale, afin d'exécuter une évacuation d'urgence protégée des compatriotes et tiers résidant sur place ».

Une telle opération se déroule en quatre phases.

#### (1) Projection

Durant cette phase, les moyens militaires sont projetés depuis la Belgique vers une FOB (Forward Operating Base), par exemple Nairobi. Sur cette base, les moyens tactiques sont reconfigurés en fonction de la nécessité liée à la situation.

La projection est réalisée en priorité avec les moyens de l'armée de l'air belge, le personnel par airbus A-310, et le matériel accompagné par une partie du personnel avec des C-130.

Si ces moyens ne suffisent pas, il est fait appel à des avions militaires étrangers, pour lesquels la Belgique a établi un MOU (Memorandum of Understanding). Ce sont principalement des C-5 et C-17 américains, pour le matériel lourd tel les véhicules blindés ou camions trop volumineux pour un C-130. Mais les Pays-Bas et l'Espagne ont également déjà prêté leur concours par le passé.

Le personnel peut, surtout pour les premières vagues, être également transporté par avions civils. Une telle solution a déjà été adoptée avec des moyens de la SABENA.

#### (2) Rotation

C'est au cours de cette phase que les détachements sont transférés de la FOB vers la ou les FOL (Forward Operating Location), par exemple Kigali.

Ces transferts sont réalisés avec les moyens de l'armée de l'air belge, les C-130. Les FOB et FOL sont choisies de manière à ce que la distance qui les séparent n'excèdent pas 2 Hr de vol. Ceci permet ainsi d'effectuer au minimum deux rotations par jour.

#### (3) Evacuation

La phase d'évacuation se déroule en trois temps.

Dans un premier temps, le contingent projeté protège un aérodrome en zone, la FOL, ainsi que des points de regroupement. Les ressortissants sont évacués entre ces points et la FOL.

Dans un deuxième temps, l'évacuation se poursuit vers un aérodrome en dehors de la zone, la FOB de préférence. Si ce n'est pas possible, l'évacuation sera effectuée vers un aérodrome secondaire, par exemple Muanza en Tanzanie.

Dans un troisième temps, les troupes sont redéployées.

Ces différentes évacuations peuvent être réalisées par voie aérienne, routière (par exemple de Lubumbashi ou du Kivu) ou aquatique (par exemple de Kinshasa), ou une combinaison entre elles.

L'organisation de la zone de rassemblement située en dehors de la zone opérationnelle incombe au ministère des affaires étrangères. Le personnel de ce ministère est aidé dans sa tâche par le contingent d'intervention. Un échange d'informations y est opéré.

L'appui logistique délivré aux expatriés est fourni par les forces armées depuis les points de regroupement (et donc pas en amont) jusqu'au moment du rapatriement.

Dans le cadre de l'appui médical, les forces armées engagent des avions militaires en cas d'urgence. Le contingent met en oeuvre des équipes médicales de suivi et d'accompagnement.

Dans le cadre du contrôle des mouvements dans la zone de rassemblement située en dehors de la zone opérationnelle, les forces armées apportent leur concours au ministère des affaires étrangères. Mais elles ne fournissent pas de véhicules. Elles ne procèdent à aucune sélection des personnes à évacuer. Elles ne font aucune réservation sur les vols civils et n'établissent aucune liste de passagers. Toutes ces tâches relèvent de la compétence du ministère des affaires étrangères.

Les coûts liés à l'accueil, à l'appui médical et au transport des civils sont pris en charge par ce même ministère.

#### (4) Rapatriement

Autant la phase d'évacuation décrite ci-dessus est de la responsabilité du ministère de la défense nationale, autant la phase de rapatriement est à la charge du ministère des affaires étrangères.

Lorsque les ressortissants sont arrivés sur la FOB, ils sont transférés vers un aérodrome belge, généralement celui de Melsbroek (partie militaire de l'aérodrome de Bruxelles national) en avion civil. De là, ils rejoignent, en bus militaires, le centre d'accueil installé dans les bâtiments de l'hôpital militaire de Bruxelles.

#### e. Clés du succès

Les clés du succès d'une opération d'évacuation sont les suivantes:

- Information sur la situation;
- Vitesse d'exécution;
- Moyens de transport aérien;
- Coordination entre le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires étrangères;
- Structure de commandement et de contrôle courte.

#### f. Evolution de la menace

Avec les années, la menace a évolué et sa résolution s'en est trouvée plus compliquée.

D'une part, les crises et conflits ont tendance à s'internationaliser, à l'instar de ce qui se passe en République Démocratique du Congo. Il y a donc plus de parties à contacter et à convaincre.

D'autre part, la qualité du matériel militaire qui équipe les belligérants s'améliore, notamment en moyens antiaériens et blindés. Le danger pour les troupes d'intervention augmente en conséquence.

#### g. Particularité des crises

Chaque situation opérationnelle est particulière, et aucune intervention précédente ne peut être comparée avec une autre. Le contexte et l'environnement sont chaque fois différents. La perception des différents contingents par les pays d'où l'on évacue varie d'un pays à l'autre, voire dans le temps au sein d'un même pays. La sensibilité des responsables politiques évolue et la personnalité du diplomate sur place joue un grand rôle. C'est l'analyse que fera ce dernier qui sera à la base de la décision d'une intervention éventuelle.

Les parties et les forces en présence diffèrent d'une crise à l'autre, de même que l'origine nationale, l'ampleur et les moyens du ou des contingents d'intervention.

2. Conduite de la planification

a. Planification

La planification est effectuée en parallèle entre le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires étrangères.

Au sein du Ministère de la Défense, l'Etat-major Général établit des « Guidelines for Operational Planning » (GOP) et des « Contingencies Operational Planning » (COP).

Il existe six COP pour l'Afrique.

La planification à l'Etat-major Général est effectuée par la sous-section planification des opérations, appelée JSO-P/Ops.

Ces documents sont transmis aux différentes Forces qui les traduisent en Instructions Opérationnelles (IO). Ce travail est réalisé par les commandements opérationnels des Forces.

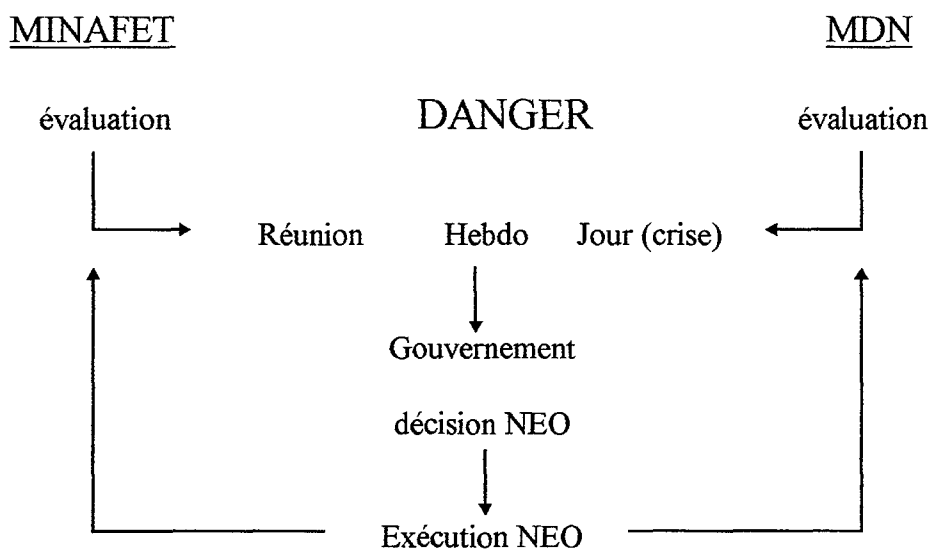
Au sein du Ministère des Affaires étrangères, les ambassades mettent au point des plans de crise, en collaboration avec les militaires présents sur place (notamment le personnel de sécurité).

Lors du déclenchement d'une crise et après une décision gouvernementale, le Ministère de la Défense rédige les directives opérationnelles qui sont traduites en plans d'opération.

Pendant ce temps, le Ministère des Affaires étrangères se chargent d'obtenir les autorisations diplomatiques pour les survols, stationnements et atterrissages, de même que les différents accords avec les parties intéressées à la crise.

On passe ensuite à la phase d'exécution. La responsabilité de la conduite et du suivi de l'opération est transférée au Centre des Opérations de Crise, dénommé JSO-P/COC.

b. Processus de décision



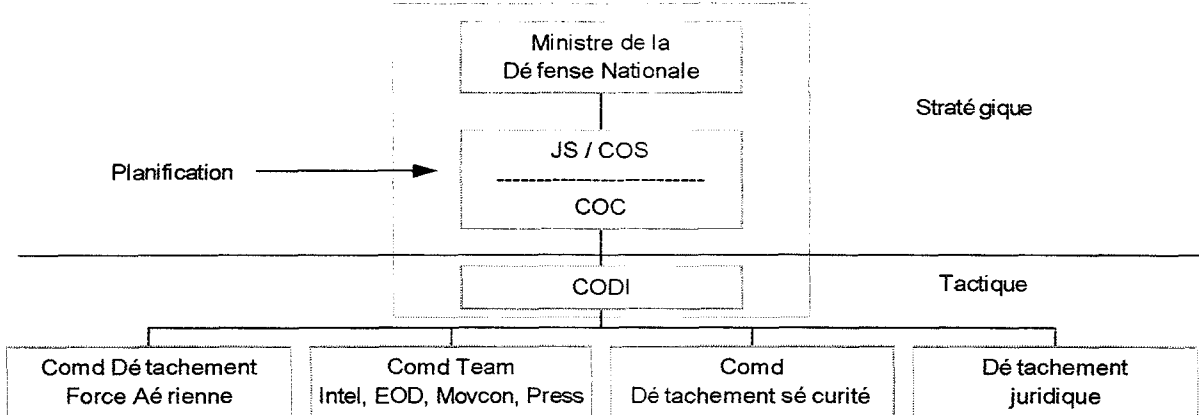
Tant au Ministère de la Défense qu'au Ministère des Affaires étrangères, une évaluation de la situation est faite de manière continue.

Une réunion hebdomadaire se tient au Ministère des Affaires étrangères. Les appréciations des deux ministères y sont comparées.  
 En cas de crise, la fréquence de cette réunion change et devient journalière.

La situation est exposée au gouvernement, et c'est ce dernier qui prend la décision d'une intervention éventuelle.

Cette décision est ensuite communiquée au sein des deux ministères concernés.

c. Structure de commandement



Remarques:

JS: Chef de l'état-major général (interarmées).

COS: Comité des chefs d'état-major.

COC: Centre des Opérations de Crise.

CODI: Commandant du Détachement d'intervention.

Le détachement juridique est en réalité indépendant, de manière à garantir l'indépendance judiciaire.

3. Coordination ministère de la défense - ministère des affaires étrangères

La coordination entre les Ministères de la Défense et des Affaires étrangères ne pose aucun problème.

Il n'existe aucun membre ou officier de liaison d'un des ministères qui travaille de façon permanente au sein de l'autre ministère. Mais des réunions régulières sont tenues soit hebdomadairement, en temps normal, soit quotidiennement, en cas de crise, soit encore à la demande d'un des deux ministères, lorsque la situation l'exige.

Les appréciations et directives respectives sont coordonnées à ces occasions.

4. Aspects juridiques

a. Mandat

Le mandat est prévu dans les missions attribuées aux forces armées (voir paragraphe 1. d. ci-dessus). Toutefois, il pourrait poser problème si la Belgique n'obtient pas l'accord du pays concerné. Dans ce cas, le gouvernement devrait prendre une décision au cas par cas. A l'heure actuelle, aucune situation aussi extrême ne s'est présentée.

b. Accords diplomatiques

Les accords diplomatiques sont négociés par le ministère des affaires étrangères et concernent le survol des différents territoires, le stationnement du contingent et des avions de combat, sur la FOB et la FOL. Seul le survol des territoires par des avions de combat pourrait poser un problème, et obligerait ceux-ci à effectuer de longs détours.

c. Evacuation

En principe, les forces armées belges évacuent en priorité ses ressortissants. Mais la mission stipule également l'évacuation des tiers. Ceci a, par ailleurs, été le cas au Rwanda, en 1994, avec entre autres des expatriés allemands et espagnols.

La Belgique a passé des accords avec certains pays, soit écrits comme c'est le cas avec les Pays-Bas et le Luxembourg, soit verbaux comme avec la Grande-Bretagne dans le cas du Burundi.

Ce dernier accord précise l'évacuation de toutes les personnes ayant un passeport britannique (inclus certains Indiens, Pakistanais, etc.). Le cas inverse peut se présenter. Ainsi, la Belgique a demandé à une autre nation qu'elle évacue les ressortissants belges en Guinée-Bissao, en 1998.

Dans tous les cas, c'est le ministère des affaires étrangères qui établit la liste des personnes à évacuer.

d. Règles d'engagement

Les règles d'engagement sont basées sur trois principes pour l'utilisation de la force:

- l'ordre est donné dans le cadre de la mission;
- la force est utilisée uniquement s'il n'y a pas d'autre moyen, si c'est pour remplir la mission et si cela ne met pas en danger la sécurité des troupes;
- utilisation de la force minimale doit être faite.

Dans tous les cas, le droit à la légitime défense est toujours garanti. Dans le cas de la légitime défense, il faut qu'il y ait une menace directe et imminente contre une personne et que la réponse soit immédiate et proportionnelle à cette menace.

Le citoyen, et donc le militaire, belge est obligé en raison de la loi de porter assistance à personnes en danger, pour autant que son action ne mette pas en péril sa vie et celle d'autrui, ainsi que l'exécution de sa mission.

Les règles d'engagement sont rédigées, en collaboration avec le service juridique des forces armées, selon le modèle prévu dans les documents du Comité militaire de l'OTAN. Il s'agit d'une liste de règles préétablies, prévoyant l'utilisation de la force de manière graduelle. Ces règles prévoient également l'usage des feux directs et indirects, des hélicoptères et avions, ainsi que la détention.

Il s'agit donc d'une sorte de « menu » dans lequel le commandant de l'opération choisit les règles les mieux adaptées à la situation tout en tenant compte des principes décrits ci-dessus. Une procédure de modification de ces règles est prévue en cas de changement brutal de la situation.

#### e. Réquisitions

Le concept d'opération belge ne prévoit pas la possibilité de faire usage d'un droit de réquisition auprès d'entreprises privées qui disposeraient de moyens facilitant l'évacuation.

Toutefois, dans certaines régions, des accords informels ont été pris par l'ambassade avec des particuliers pour qu'ils mettent leurs moyens à la disposition des forces armées en cas d'intervention.

### 5. Coordinations actuelles

#### a. Organisations internationales

Une organisation de sécurité internationale pourrait théoriquement assurer la coordination entre tous les niveaux.

L'OTAN n'a pas de plans dans ce domaine, dans la mesure où l'on aborde pas des opérations du type de la force d'extraction pour le Kosovo.

L'UEO, par contre, considère cela comme un domaine d'action possible. Il s'agit, en effet, d'une des tâches de Petersberg. Mais la planification militaire à ce niveau n'est pas très avancée.

Dans l'état actuel des choses, une opération d'évacuation multinationale serait exécutée par une coalition de pays désireux de l'effectuer, mais donc sans structure multinationale de prise de décision. L'expérience montre une convergence dans ce domaine, pour l'Afrique Centrale, entre la Belgique, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et le Portugal, mais sans savoir si ces pays vont réellement opérer ensemble. Les agendas politiques peuvent varier pour de nombreuses raisons, par exemple sur le plan de la perception de la menace ou de la nature et de la qualité des relations bilatérales avec le pays d'où l'on évacue.

#### b. Coordinations bilatérales

Les planificateurs militaires préparent donc des plans nationaux distincts et la coopération s'arrête là où elle est indispensable, par exemple la projection stratégique, l'échange de renseignements, etc.

Les chefs d'état-majors des armées se connaissent et se rencontrent facilement en marge de réunions internationales, et initient parfois des processus de consultations.

Les chefs de la « division opération », ou équivalents, se connaissent et se rencontrent régulièrement. Ces réunions se déroulent deux fois par an, et à la demande de l'un d'entre eux sur base bi- ou multilatérale, surtout en période de tension. Ils se sont réunis pour la première fois durant l'opération d'évacuation qui s'est déroulée au Congo-Brazzaville entre mars et juin 1997. Les commandants de contingents reçoivent comme instructions de coordonner au maximum leurs actions dès qu'ils sont arrivés sur le théâtre.

Le Centre des Opérations belge échange des officiers de liaisons durant les opérations avec les état-majors coalisés, surtout français et américains pour le moment.

Les ambassadeurs coordonnent leurs appréciations et les dispositifs de rassemblement des expatriés en liaison avec les commandants de contingents.

c. Conclusion

Nous n'avons pas encore réalisé d'opération combinée d'évacuation de ressortissants au sens propre, puisqu'il ne s'est pas établi d'organe à pouvoir de décision politique au nom des pays coalisés.

6. Volonté de coopération

a. Commandement et contrôle

Il existe plusieurs manières d'effectuer une opération multinationale.

(1) Opération interalliée

La première possibilité serait de mener une opération interalliée, avec un QG interallié et des unités nationales, à l'instar de ce qui se fait actuellement en Bosnie avec la SFOR.

Mais, cette solution présente un inconvénient majeur. L'Etat-major Général belge ne perçoit pas de volonté politique de le faire, à l'heure actuelle. En outre, ce processus nécessiterait du temps à réaliser.

(2) Opération avec une nation cadre

A l'instar de ce qui a été mis en oeuvre en Slavonie orientale, au sein de l'ATNUSO, une nation pourrait assurer seule en grande partie le commandement de l'opération.

Ceci résout la plupart des inconvénients inhérents à tout QG multinational, mais nécessite beaucoup de temps à être mis sur pied. Or, les opérations d'évacuation de ressortissants sont toujours décidées dans l'urgence. Il est donc peu réaliste de monter une telle opération.

(3) Opérations nationales coordonnées

Cette troisième possibilité semble être la plus réaliste et la plus simple à réaliser.

Au stade actuel des démarches et dans l'immédiat, il est hautement souhaitable de s'orienter vers cette voie. La coordination peut être effectuée à plusieurs niveaux, au niveau stratégique, au niveau opératif et au niveau tactique.

b. Coordination

Une coordination étroite entre les pays qui veulent évacuer leurs ressortissants est tout-à-fait possible et réalisable à tous les niveaux de décision et d'exécution:

- entre les ministères des Affaires étrangères;
- entre les services de renseignements, militaires et autres;
- entre les états-majors généraux;
- entre les contingents d'intervention;
- entre les ambassadeurs et attachés de défense dans les pays d'où l'on évacue les expatriés.

Plus la coordination est effectuée à un niveau inférieur, plus elle sera aisée à réaliser.

## (1) Niveau stratégique

## (a) Plans d'opérations

La coordination devrait être effectuée dès la planification à froid. La solution idéale serait de planifier une opération conjointement, à l'instar de ce qui a déjà été réalisé dans le passé pour des cas très précis.

Si cette solution n'est pas possible, il faut au minimum que chacun ait connaissance des plans des autres. Le but recherché est que chaque nation concernée sache ce que les autres peuvent faire, et comment en cas d'opération. On éviterait ainsi des méprises, ou de dévoiler involontairement des points sensibles d'une autre nation.

## (b) Politique d'intervention

Les différentes politiques d'intervention devraient être clairement annoncées avant la décision. En effet, certains pays ont l'habitude, outre l'évacuation proprement dite, de profiter de la présence de leurs troupes sur place pour stabiliser la situation dans le pays d'intervention. Ceci a pour conséquence de donner l'impression aux autorités de ce pays que l'intervention représente un soutien politique à leur régime.

A contrario, les autres nations qui s'en tiennent uniquement à l'action humanitaire de secours aux ressortissants peuvent être perçues comme hostiles au régime en place, ce qui a déjà été le cas par le passé.

Une connaissance précise des politiques de chaque nation intervenant permettrait de mieux orienter la campagne d'information vers les parties en conflit.

Il est primordial de supprimer toute notion « d'agenda caché » qui induit inéluctablement la méfiance entre les contingents.

## (c) Début et fin de l'intervention

Une bonne coopération passe nécessairement par la coordination des instants de déclenchement et de fin de l'intervention.

## (d) Renseignements stratégiques

Il devrait y avoir un échange régulier des renseignements stratégiques, tant militaires que civils, sur la région concernée. Cela permettrait de limiter au maximum les divergences d'analyse de la situation.

## (e) Mise en oeuvre commune de « Forces spéciales »

Ce point, quoique difficilement concevable, est lié au précédent.

## (f) Moyens de projection stratégiques

Dans la mesure du possible, afin de rentabiliser le transport stratégique et de diminuer le coût de celui-ci, il pourrait y avoir une coopération dans ce domaine.

## (g) Echange d'officiers de liaison

Ceci se passe déjà à l'heure actuelle. Toutefois, la Belgique, contrairement à ce que font d'autres nations, n'a pas échangé d'officiers de liaison permanents avec la France. Cela ne se produit qu'en cas de crise, avec l'inconvénient que ces officiers sont, au départ, moins bien intégrés au sein des état-majors étrangers.

L'échange permanent d'officiers de liaison avec la Belgique pourrait faciliter la coopération en cas d'intervention, comme dans bien d'autres domaines d'ailleurs.

## (2) Niveau opératif

## (a) Gestion de l'espace au sol et aérien

Avant le déclenchement d'une opération, il est nécessaire d'avoir une bonne gestion de l'espace au sol. Cet espace commun est par définition limité et la politique du « premier arrivé, premier servi » engendre nécessairement des tensions inutiles entre les différents contingents qui seront amenés à opérer dans le même contexte.

Dès le déclenchement de l'opération, il est évidemment indispensable qu'il y ait une gestion efficace de l'espace aérien.

## (b) Points de regroupement

Une mise en commun et partage de certains points de regroupement, notamment dans les grandes villes, permettrait une économie de forces évidente.

Cela nécessite, au départ, une bonne coopération entre les différents ambassadeurs et attachés de défense dans les pays concernés.

## (c) Début et fin de l'évacuation

Voir paragraphe (1) (c) ci-dessus. La remarque est également applicable à l'évacuation proprement dite.

## (d) Renseignements opératifs et tactiques

La remarque formulée au paragraphe (1) (d) ci-dessus est également valable pour les renseignements opératifs et tactiques, civils et militaires.

## (e) Moyens de projection opératifs ou tactiques

Une mise en commun et partage de certains moyens de projection intrathéâtre tant pour la mise en place de détachements que pour l'extraction de ressortissants permettrait une économie et une rentabilité substantielles.

## (f) Appui aérien de théâtre

Idéalement, l'appui aérien devrait être centralisé et contrôlé par un seul élément, du type CCOAT.

## (g) Ressources locales

Les besoins des contingents d'intervention sont sensiblement les mêmes quelle que soit la nation. Par contre, les ressources locales, entre autres le carburant, les transports routiers ou la nourriture, sont généralement limitées.

Il conviendrait donc, dès la planification, d'harmoniser les besoins logistiques entre pays intervenant pour éviter des tensions semblables à celles décrites au paragraphe (2) (a) ci-dessus.

(3) Niveau tactique

(a) Coordinations tactiques

Il est nécessaire d'échanger les mesures de coordination respectives, incluant entre autres les mesures d'identification entre les contingents, la désignation des points de références, etc..

(b) Liaisons et transmissions tactiques

Il faut veiller à disposer de moyens de liaisons et transmissions compatibles entre eux, éventuellement par l'intermédiaire d'interfaces, afin d'augmenter l'interopérabilité entre les contingents nationaux.

(c) Evacuations médicales

Coordonner les évacuations médicales amènerait à réaliser une économie de moyens et à réduire les coûts.