

Nr./N° 31 - Juni/Juin 2026

RMB

Revue militaire belge

BMT

Belgisch Militair Tijdschrift

**IN DE KIJKER
EN GROS PLAN**

Richting 2030: interview met de CHOD *Cap sur 2030 : interview du CHOD*

La Défense belge dans le nouveau contexte géopolitique :
défis principaux, transition et priorités pour l'horizon 2030
De Belgische Defensie in de nieuwe geopolitieke context:
kernuitdagingen, transitie en prioriteiten richting 2030



Nr./N° 31 - Juni/Juin 2026

RMB | BMT

Revue militaire belge | *Belgisch Militair Tijdschrift*

Gelieve de online versie te vinden via onze website: www.defence-institute.be
Veuillez trouver la version digitale via notre site web : www.defence-institute.be

Trouw aan zijn doelstellingen biedt het Belgisch Militair Tijdschrift u opnieuw een brede waaier aan interessante onderwerpen. Vele van deze onderwerpen worden al aangekaart in het interview met de Chef Defensie, waarop verschillende artikels voortbouwen door de thema's vanuit diverse invalshoeken te belichten.

Onze auteurs roepen onder meer op om na te denken over de militaire cultuur van België en de plaats van ons land binnen de Europese Unie en de NAVO. België is door de eeuwen heen helaas gewend geraakt aan oorlogen – voornamelijk dan van andere naties die hun conflicten op ons grondgebied kwamen uitvechten. Hierdoor heeft ons land een bijzondere houding aangenomen ten opzichte van zijn Defensie. Na de Tweede Wereldoorlog koos België – dat vanwege zijn grootte geen autonome Defensie kon nastreven – resoluut voor multilateralisme en volgt het des te aandachtiger de evolutie op van de twee belangrijkste instellingen waar zijn veiligheid van afhangt: de Europese Unie, die in dit opzicht nog volop in opbouw is, en de NAVO, die onlangs misschien wel een cruciale transformatie heeft aangevat.

De actualiteit wordt niet over het hoofd gezien. Er is de nodige aandacht voor de oorlog in Oekraïne en de Russische schaduwvloot wat conflicten betreft, maar ook voor de recente hervorming van de generale staf, want het klopt uiteraard dat een organisatie zoals Defensie voortdurend moet evolueren om efficiënt te blijven.

Tot slot mag u zeker het belangrijke artikel niet missen van luitenant-kolonel van het vliegwezen Kubica, dat u uitnodigt om letterlijk hogere sferen te verkennen aan de hand van een nieuwe strategische realiteit: ruimte-oorlogsvoering. In oktober 2024 werd onze huidige Luchtmacht, die toen nog Luchtcomponent heette, omgedoopt tot de Lucht- en Ruimtecomponent, een nieuwe naam die – in navolging van vele andere bondgenoten, sinds de ruimte in 2019 officieel werd erkend door de NAVO als operationeel domein – duidelijk aantoonde dat deze dimensie voortaan integraal deel uitmaakt van onze veiligheid.

We wensen u aangenaam en verrijkend leesplezier.

De redactieraad

Fidèle à ses objectifs, la Revue militaire belge vous offre à nouveau un panorama de sujets aussi variés qu'intéressants. Plusieurs d'entre eux sont déjà abordés dès l'interview du Chef de la Défense, auxquels différents articles font écho en les développant sous divers aspects.

Nos auteurs vous invitent notamment à une réflexion sur la culture militaire en Belgique et sur sa place dans l'Union européenne et dans l'OTAN. Malheureusement coutumier des guerres au fil des siècles, surtout de celles des autres nations venues en découdre sur notre territoire, notre pays a développé une attitude particulière vis-à-vis de sa Défense. Après la Seconde Guerre mondiale, la Belgique – dont la taille ne lui permet pas d'envisager une Défense autonome – a opté résolument pour le multilatéralisme et observe d'autant plus attentivement l'évolution des deux grandes institutions dont sa sécurité dépend : l'Union européenne, encore en pleine construction à ce point de vue, et l'OTAN, qui a peut-être bien entamé récemment une mutation cruciale.

L'actualité n'est bien sûr pas oubliée, avec la guerre en Ukraine et la flotte fantôme de la Russie sur le plan des conflits, mais aussi avec la réforme récente de l'organisation de l'état-major général, tant il est vrai qu'une organisation comme la Défense se doit d'évoluer en permanence pour rester efficiente.

Enfin, ne manquez pas l'important article du lieutenant-colonel d'aviation Kubica qui vous invite littéralement à prendre de la hauteur en vous emmenant faire un tour d'horizon d'une nouvelle réalité stratégique : la guerre dans l'espace. En octobre 2024, notre Force aérienne actuelle, que l'on dénommait encore Composante aérienne, était devenue la Composante Air et Espace, une nouvelle dénomination qui – à l'instar de nombreux autres pays alliés, depuis que l'OTAN avait officiellement reconnu en 2019 l'espace comme un domaine opérationnel – indiquait explicitement que cette dimension fait désormais partie intégrante de notre sécurité.

Nous vous souhaitons une lecture aussi agréable qu'enrichissante.

Le conseil de rédaction

Sinds de Russische invasie in Oekraïne zoekt de wereld een nieuw geopolitiek evenwicht. De zekerheden van gisteren zijn weggevaagd en de multilaterale instrumenten die internationale stabiliteit moeten garanderen, brokkelen af. De roep om Europese eenheid en de oprichting van een gemeenschappelijke, meer autonome defensie klinkt almaar luider. Vele lidstaten van de Europese Unie hebben, net als hun buurlanden, beslissingen genomen met het doel om een sterkere defensie uit te bouwen.

Ook in België heeft de regering resoluut beslist om te investeren in Defensie – of, beter gezegd, om ‘opnieuw te investeren’ in Defensie. De huidige staat van onze strijdkrachten is immers een overduidelijk gevolg van decennia van onderinvesteringen (verder in dit nummer gaat Kenneth Lasoen dieper in op de oorsprong van deze stiefmoederlijke behandeling)¹. Een wijze beslissing, gelet op de situatie in 2025, die nog verstandiger overkomt in het licht van de gebeurtenissen tijdens het eerste semester van 2026. Het mag echter niet als een verrassing komen dat er ook stemmen opgaan die de ‘wapenwedloop’ aan de kaak stellen en andere pacifistische slogans scanderen. Allemaal best nobel, maar op dit moment volledig achterhaald.

Zo wordt gezegd dat het onvoorzichtig is om een escalatie aan te wakkeren. Maar wat is voorzichtigheid eigenlijk? Dit is een leenvertaling van het Latijnse woord ‘prudencia’ (een variant van ‘providencia’, d.w.z., het vermogen om te voorspellen, te anticiperen), wat op zijn beurt een vertaling is door Cicero van een concept uit de Griekse filosofie: het concept ‘phronèsis’ (φρόνησις). De Griekse wijsgeer Democritus definieerde ‘phronèsis’ als een vorm van intelligentie die voornamelijk is gericht op actie; het gaat om het drievoudige vermogen om correcte afwegingen te maken, het woord te nemen zonder uitschuivers te maken en te handelen zoals het hoort. Plato stelde ‘phronèsis’ dan weer gelijk aan moed en definieerde het als “de wetenschap van wat te vrezen of te hopen valt”. Deze definities hebben nog maar weinig te maken met de moderne betekenis van ‘voorzichtigheid’, d.w.z., terughoudendheid, matiging of omzichtigheid. ‘Phronèsis’ is een “deugd uit de oudheid die ons zou moeten helpen om goede beslissingen te nemen en de juiste keuzes te maken. In

¹Zie het artikel van dr. Kenneth Lasoen op p. 82: “Het slagveld van Europa binnen de NAVO”.

tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, staat voorzichtigheid dus niet gelijk aan de angst om te handelen, maar aan het vermogen om kritisch te denken en terechte beslissingen te nemen in onzekere omstandigheden”².

We gaan er graag van uit dat de westerse leiders, waaronder ook onze regering, fervente aanhangers zijn van deze klassieke filosofie. Er is immers moed en voortvarendheid nodig, overgoten met een dosis wijsheid, om Defensie op enkele jaren tijd herop te bouwen – de keuze voor dit werkwoord is verre van overdreven! De uitdagingen zijn aanzienlijk, want het is niet de bedoeling om het type strijdkrachten te herstellen dat we gekend hebben tot aan het begin van de jaren 2000. Alle parameters zijn immers veranderd, of het nu op technologisch, demografisch, financieel of strategisch vlak is. De te leveren inspanningen moeten ook kaderen in een streven naar industriële ontwikkeling, zowel op nationaal als op Europees niveau, met de bedoeling om echte autonomie te verwerven en erover te waken dat we de tools kunnen produceren die essentieel zijn voor onze veiligheid.

Voor Defensie zal de menselijke factor centraal staan tijdens de heropbouw. In de eerste plaats omdat men mannen en vrouwen nodig heeft om de nieuwe tools uit te denken en vorm te geven. Vervolgens omdat men mannen en vrouwen nodig heeft om diezelfde tools te doen werken. In vele domeinen is knowhow verloren gegaan op het moment dat wapens of materieel uit roulatie werden gehaald, terwijl men in andere domeinen – zeker op het vlak van de laatste nieuwe technologieën – vanaf nul moet beginnen.

We gaan er eveneens graag van uit dat de Belgische bevolking zal erkennen dat het streven om ons land – opnieuw – uit te rusten met coherente en relevante strijdkrachten wel degelijk gegrond is. Uit een grote enquête die dit voorjaar werd afgenomen³, blijkt dat 68% van de Belgen voorstander is om het leger te versterken. De enquête vond plaats tussen 2 en 9 maart 2026, dus aan het begin van de Amerikaans-Israëliëse operatie in Iran, al lijkt het er niet op dat de resultaten twee of drie weken eerder anders zouden zijn geweest. De verklaring voor deze resultaten moet verder in het verleden gezocht worden, zeker al enkele maanden

² *Risquer la prudence – Une pratique de la sagesse antique*, Catherine Van Offelen. Gallimard 2025.

³ Grand Baromètre Ipsos (Cf. Le Soir van 16 maart 2026).

terug, naarmate bepaalde wederkerende verklaringen steeds meer ongeruste vragen opwierpen onder de bevolking. Uit dezelfde enquête blijkt bovendien dat 57% van de Belgische bevolking van mening is dat de Europese Unie (EU) niet in staat is om haar eigen defensie te verzorgen; tegelijkertijd stijgt het aantal mensen dat twijfelt aan de ondersteuning waarop de EU zou kunnen rekenen. Het gaat weliswaar nog niet om een grote meerderheid, maar de tendens is duidelijk. De geopolitieke context heeft zeker bijgedragen aan het feit dat de Belgische bevolking voorstander is om ons leger te versterken en zelfs uit te breiden – een voorkeur die is ingezet sinds de NAVO-top in Den Haag in juni 2025 en verder werd aangewakkerd na de veiligheidsconferentie in München in februari 2026, maar ook de publicatie door het Pentagon van de Nationale Veiligheidsstrategie van de VS, op 24 januari 2026. Het ordewoord tegenwoordig is duidelijk: we moeten bezuinigen. De bevolking moet opofferingen maken die de financiële situatie van ons land opnieuw op de rails moeten krijgen. Als de hoge militaire uitgaven eerder koeltjes waren ontvangen, had dit dan ook geen verrassing geweest, gelet op de vreemde sprongen die onze regering moet maken om de begroting op orde te krijgen. En toch keurt een meerderheid van de Belgen deze uitgaven goed. Zou ‘phronèsis’ navolging hebben gekregen in ons land? Het is alleszins een geruststellend signaal voor de politieke maturiteit van onze samenleving. België mag dan misschien wel een land van compromissen zijn, met af en toe een surrealistisch kantje, maar tegelijkertijd lijkt het ook een bakermat te zijn van gezond verstand.

Kolonel stafbrevethouder b.d. ir Bertrand HAYEZ

Lid van de redactieraad

Depuis l'invasion russe de l'Ukraine, le monde se cherche un nouvel équilibre géopolitique. Les certitudes d'hier n'en sont plus et les instruments multilatéraux de la stabilité internationale se délitent. Les appels à l'unité européenne et à la construction d'une défense commune plus autonome se multiplient. Des décisions ont été prises par de nombreux États membres de l'UE et leurs voisins pour se doter d'une défense robuste.

En Belgique aussi, le gouvernement a résolument décidé d'investir dans la Défense. Il serait plus exact de dire « réinvestir », tant il est évident que l'état actuel de nos forces armées illustre les effets des décennies de sous-investissement (un désamour dont Kenneth Lasoen nous rappelle les origines, plus loin dans ce numéro)¹. Sage décision au vu des circonstances de 2025, qui apparaît encore plus judicieuse à la lumière des événements de ce premier semestre 2026. Sans surprise, il y a cependant des voix qui s'élèvent pour dénoncer la « course aux armements » et scander d'autres slogans pacifistes, certes nobles mais peu pertinents en l'occurrence.

Ce n'est pas prudent, entend-on dire, d'alimenter l'escalade. Mais qu'est-ce que la prudence ? On devrait à Cicéron la traduction par le mot *prudencia* d'un concept hérité des philosophes grecs : la « phronesis » (*φρόνησις*). Variante de *providencia* – capacité à prévoir, anticiper – le mot *prudencia*, en évoluant en français vers le mot « prudence », a toutefois acquis un sens différent avec le temps. En effet, le « Dictionnaire de la Philosophie Larousse » nous apprend que Démocrite définit la phronesis comme une forme d'intelligence essentiellement tournée vers l'action, triple faculté de délibérer correctement, de parler sans faillir, d'agir comme il convient. Et aussi que Platon assimile la phronesis au courage, défini comme la « science de ce qui est à craindre ou à espérer ». Nous voilà bien loin d'un synonyme de timidité, retenue, modération ou ménagement. La phronesis est une « vertu antique qui devrait nous aider à prendre les bonnes décisions, à faire les justes choix. À rebours des idées reçues, la prudence n'est pas la peur d'agir, mais la capacité à discerner, à décider avec justesse dans l'incertitude »².

¹ Voir en page 82 l'article du Dr Kenneth Lasoen : « Het slagveld van Europa binnen de NAVO ».

² *Risquer la prudence – Une pratique de la sagesse antique*, Catherine Van Offelen. Gallimard 2025.

On se plaît à penser que les dirigeants occidentaux seront de fervents disciples de cette philosophie antique et, parmi eux, notre gouvernement. C'est bien de courage et d'allant, empreints de sagesse, dont il faudra faire preuve pour reconstruire – le mot n'est pas trop fort – la Défense en l'espace de quelques années. Les défis sont grands, car il ne s'agit pas de reconstituer le type de forces armées que l'on a connu jusqu'au début des années 2000. Tous les paramètres ont changé, que ce soit au niveau de la technologie, de la démographie, des finances ou encore des stratégies. L'effort à fournir doit aussi s'inscrire dans une volonté de développement industriel, aussi bien national qu'européen, avec pour objectif d'acquérir une véritable autonomie pour s'assurer de pouvoir produire les moyens indispensables à notre sécurité.

Pour la Défense, le facteur humain sera central dans l'entreprise de reconstruction. D'abord parce qu'il faut des hommes et des femmes pour penser et modeler le nouvel outil. Ensuite parce qu'il faut des hommes et des femmes pour le faire fonctionner. Dans bien des domaines, le savoir-faire s'est perdu quand les armes ou les engins ont été retirés d'emploi, tandis que dans d'autres – surtout ceux basés sur les technologies les plus récentes –, il faudra partir d'une page blanche.

On se plaît également à croire que la population belge saura reconnaître le bien-fondé de cette volonté de doter – à nouveau – le pays de forces armées cohérentes et pertinentes. Ce printemps, le sondage « Grand Baromètre Ipsos³ » révélait que 68 % des Belges sont en faveur du renforcement de l'armée. Ce sondage a été réalisé du 2 au 9 mars 2026, soit au tout début des opérations américano-israéliennes en Iran, mais il ne semble pas que le résultat eût été différent deux ou trois semaines plus tôt. La motivation remonte probablement plus loin, dans les mois précédents, au fur et à mesure que des déclarations récurrentes soulevaient des questions toujours plus inquiètes dans le public. Le même sondage établit à 57 % la part de la population belge qui estime que l'Union européenne n'est pas en mesure d'assurer seule sa défense, en même temps que croît le nombre de ceux qui mettent en doute les appuis sur lesquels elle pourrait compter. Certes, il s'agit encore d'une courte majorité mais la tendance est nette.

³ Cf. Le Soir du 16 mars 2026.

Le contexte géopolitique a certainement contribué à ce que le citoyen belge adhère au bien-fondé du renforcement et même de l'expansion de notre armée, adhésion en mûrissement depuis le sommet de l'OTAN en juin 2025 à La Haye jusqu'à la conférence de Munich sur la sécurité de février 2026, en passant par la publication de la Stratégie de défense nationale publiée par le Pentagone le 24 janvier. Les temps sont à l'austérité et des sacrifices sont demandés à la population pour assainir la situation financière. On ne pourrait pas s'étonner si les dépenses militaires étaient plutôt froidement accueillies dans l'exercice de voltige budgétaire auquel le gouvernement est obligé de se livrer. Et pourtant, une majorité de Belges les approuve. La phronesis aurait-elle fait son nid dans nos esprits ? Voilà qui est plutôt rassurant pour la maturité politique de notre société. Pays du compromis et du surréalisme ? Sans doute, mais aussi patrie du bon sens, visiblement.

Colonel breveté d'état-major e.r. Bertrand HAYEZ, Ir
Membre du conseil de rédaction



2 VOORWOORD AVANT-PROPOS

4 EDITORIAAL ÉDITORIAL

10 INHOUD SOMMAIRE

12 IN DE KIJKER EN GROS PLAN

De Belgische Defensie in de
nieuwe geopolitieke context:
Kernuitdagingen, transitie en
prioriteiten richting 2030
Chef Defensie Frederik VANSINA

La Défense belge dans le
nouveau contexte géopolitique :
Défis principaux, transition et
priorités pour l'horizon 2030
*Chef de la Défense
Frederik VANSINA*

OPERATIES OPÉRATIONS

24 L'espace, nouveau théâtre
de menaces : comment la
Défense belge doit-elle
s'y préparer ?
*Lieutenant-colonel d'aviation
BEM Virginie KUBICA*



INTERNATIONALE ORGANISATIES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

44 Transformation
through training!
Luc VAN GANNSBEKE

54 European Defence
Readiness 2030: twee
EU-motoren voor defensie
op halve kracht
Majoor Pieter-Jan PARREIN
Cédric LOMBAERTS

68 L'invasion de l'Ukraine
par la Fédération de Russie :
conséquences stratégiques
pour l'Union européenne
et la Belgique
Lieutenant-colonel
Nicolas VAN HOUTTE

82 Het slagveld van Europa
binnen de NAVO :
het bondgenootschap versus
de Belgische veiligheidscultuur
Kenneth LASOEN

GEOPOLITIEK KADER CONTEXTE GÉOPOLITIQUE

102 *Cooperative security*
binnen de NAVO en waarom de
Indo-Pacific ook belangrijk is
voor de Belgische Defensie
Luitenant-kolonel SBH
Françoise VERBANCK

114 Flotte fantôme, alertes
bien réelles. Quel rôle pour la
Défense belge face à la *shadow*
fleet russe ?
Lieutenant-colonel d'aviation
Frédéric FREZIN

MANAGEMENT

128 La réforme
de l'état-major de la Défense
Colonel d'aviation Luc SMEETS

142 Tussen oorlog en
woorden, of hoe België achter
de schermen mee de koers
van de NAVO en de EU bepaalt,
maar ook de veiligheid van
morgen mee vormgeeft.
Geneesheer brigadegeneraal
b.d. dr. Erwin DHONDT
Majoor dr. Luk SANDERS

152 Ik zweer getrouwheid
aan de koning.
Hoe dan?
Emmanuel REYNAERTS

RICHTING 2030: INTERVIEW MET DE CHOD CAP SUR 2030 : INTERVIEW DU CHOD

Georges DEJAEGER
Bertrand HAYEZ



© Bel Def StratCom

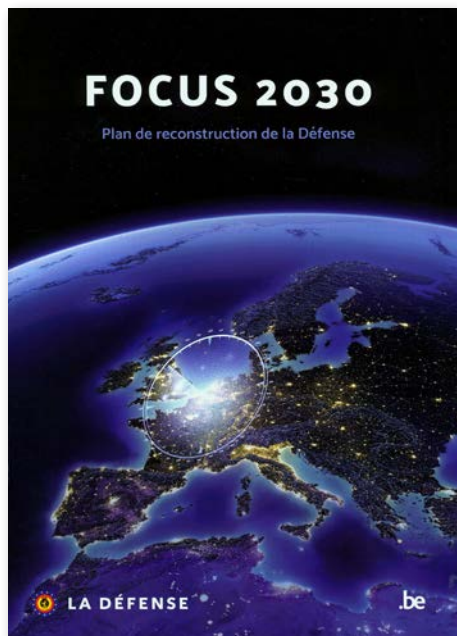
DE BELGISCHE DEFENSIE IN DE NIEUWE GEOPOLITIEKE CONTEXT: KERNUITDAGINGEN, TRANSITIE EN PRIORITEITEN RICHTING 2030

LA DÉFENSE BELGE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE GÉOPOLITIQUE : DÉFIS PRINCIPAUX, TRANSITION ET PRIORITÉS POUR L'HORIZON 2030

In de nieuwe geopolitieke context zal de Belgische Defensie zich moeten aanpassen en van een expeditionair profiel evolueren naar een van collectieve verdediging en *Homeland Defense*. Dat zal niet alleen een aanpassing van mindset vragen, maar ook van doctrines, paraatheid, enz. Heeft Defensie hiervoor een roadmap klaar en, zo ja, binnen welke termijnen denkt men de nieuwe doelen te bereiken?

Defensie moet zich aanpassen aan de nieuwe geopolitieke realiteit en dat vergt een fundamentele wijziging in mindset. We moeten goed beseffen dat we gedurende 35 jaar enkel een afbouw van onze structuren en middelen hebben gekend en dat onze kaderleden daarin opgegroeid zijn. We bevinden ons nu in de transitiefase naar een heropbouw. Het vraagt tijd om zich aan deze nieuwe realiteit aan te passen.

Het regeerakkoord en de Strategische Visie geven duidelijk aan wat de politici van Defensie verlangen. We hebben dit vertaald naar en omgezet in een nieuw intern document, *FOCUS 2030*, dat als leidraad fungeert voor de Defensietaf. Dit document beantwoordt de volgende vragen: hoe moet Defensie zich zo snel mogelijk voorbereiden op een conflict van hoge intensiteit binnen een kader van collectieve verdediging? Hoe gaan we, samen met de volledige samenleving, het nationale grondgebied beschermen? *FOCUS 2030* bevat duidelijke, meetbare, realistische en tijdsgebonden mijlpalen, die in het kader van de ontrading binnen een NAVO- en



Europees verband tegen 2030 gerealiseerd moeten worden. Deze mijlpalen zijn gegroepeerd rond vier prioritaire assen. De eerste as is het maximaliseren van de operationele output, wat ook het verhogen van de fameuze *readiness* inhoudt. Concreet komt het erop neer dat je voldoende stocks, operationele voertuigen (alook vliegtuigen en vaartuigen) en getrainde capaciteiten hebt, en dat je op logistiek vlak beter voorbereid bent om de middelen effectief in te zetten. De tweede as richt zich op het verhogen van het personeelsbestand, een domein waarin reeds belangrijke initiatieven lopen. De derde as is het versnellen van de

capacitaire ontwikkeling: er wordt naar gestreefd om voor verschillende (wapen) systemen de *initial operational capability*-datum naar voor te schuiven. Tot slot is er de realisatie van het budgettaire traject dat tijdens deze legislatuur werd beslist, wat het mogelijk maakt om de wederopbouw aan een hoger tempo door te voeren.

Waarom *FOCUS 2030*? Meerdere inlichtingendiensten wijzen erop dat dit een potentieel zeer gevaarlijke periode zou kunnen zijn. Rusland zal zich verder militair versterken en bovendien stellen we vast dat de vijandige houding en het antiwesterse narratief blijven voortbestaan.

Daarnaast werken we volop aan de nationale plannen om de verdediging, de *enablement*-taak en de weerbaarheid van ons land snel terug op peil te brengen. Deze plannen raakten verwaarloosd na de val van de Berlijnse Muur.

De personeelsobjectieven voor 2040 werden recent voorgesteld: 42 000 militairen in het actieve kader, 20 000 militairen in het reservekader en 12.500 burgerpersoneelsleden. Zijn dit realistische, haalbare cijfers en hoe denkt men die te behalen? Wordt er nagedacht over een aanpassing van de structuren om bv. de 20.000 reservisten te omkaderen?

Het groeitraject voor het personeel is inderdaad zeer ambitieus. Hoe doen we dat? Eerst en vooral via de normale werving, waar we succes mee boeken, want voor iedere plaats zijn er vier kandidaten. Het gaat om een kwantitatieve benadering, aangezien de grote uitdaging er vooral in bestaat om voldoende kandidaten te vinden voor de technische beroepen zoals arts, piloot, informaticus, mecanicien, enz. – beroepen waar de *war for talent* woedt. We slagen erin om voldoende personeel te werven, wat erop wijst dat de huidige aanpak vruchten afwerpt. Ook de werving van de reservisten kent een groot succes. Het nieuwe concept van het vrijwillige militaire dienstjaar blijkt aan te slaan, want voor de 500 beschikbare plaatsen zijn er meer dan 3000 kandidaten.

Bijkomend worden er systemen ingevoerd om de attritie te verminderen. Enerzijds dient te worden opgemerkt dat de vormingsattritie hoog is, maar in lijn ligt met het cijfer in onze buurlanden. Grote inspanningen worden geleverd om hier via verschillende initiatieven iets aan te doen, zoals betere coaching en omkadering van de kandidaten. Anderzijds is er de loopbaanattritie die rond de 1,5% ligt, wat opmerkelijk beter is dan in de burgerwereld. Dit laatste is volgens mij te wijten aan het feit dat onze militairen gemotiveerd zijn om met het nieuwe materiaal aan de slag te gaan en zich goed in hun vel voelen eens ze in de eenheid tewerkgesteld zijn.



Feit is dat het personeelsbestand pas sinds 2024 zeer langzaam is beginnen te groeien. Deze groei zal in de eerstkomende jaren versnellen en het personeelsbestand sterker doen toenemen.

Zoals reeds gezegd kennen de reserve en het vrijwillige militaire dienstjaar veel succes. De reserve is gebaseerd op drie pijlers: de gespecialiseerde reserve, de gevechtsreserve en de territoriale reserve. De territoriale reserve is toegespitst op de verdediging van het grondgebied, *enablement*-opdrachten, de beveiliging van bepaalde vitale infrastructuren en de hulp aan de natie. Wat de landmacht en de Joint Support betreft, bestaat er een blauwdruk om geleidelijk aan een aangepaste structuur op te bouwen: een Support and Enablement Regiment, waarin het overeenkomstige gedeelte van deze territoriale reserve geïntegreerd zal worden.

On peut lire dans la Vision stratégique que « la population n'est pas suffisamment informée ni consciente de la réalité des menaces militaires » et qu' « une communication claire aidera la population à prendre conscience de ces risques ».

La Défense a-t-elle un plan de communication active en ce sens ?

Le ministre de la Défense est lui-même très actif dans ce domaine. Il permet aux autorités militaires de communiquer, ce que nous faisons, car il est très important d'être présent dans le paysage médiatique. Nous essayons d'expliquer le sens de notre travail, à quoi sert la Défense, ses lacunes et ses atouts. En outre, nous veillons à mettre des experts à disposition des médias lorsque ceux-ci désirent aborder des questions précises. Que ce soit un événement opérationnel ou la présentation d'un nouveau matériel, des explications claires seront données, qui s'inscrivent dans un cadre plus général, avec un maximum de pédagogie. Les statistiques et les retours analysés par la DG StratCom nous permettent d'ailleurs de constater avec plaisir que cette attitude est appréciée, non seulement par les professionnels des médias mais aussi par le public. La communication de la Défense a connu une évolution remarquable et on peut en dire autant de la perception du public. Si, aujourd'hui, nous pouvons être moins sur la défensive et plus neutres dans notre information, c'est aussi parce qu'il y a eu un changement de mentalité notable dans les médias et le public : la perception de la Défense s'est améliorée.

Dans le domaine de la communication, je voudrais aussi évoquer la désinformation, qui constitue une véritable préoccupation. Le Cyber Command s'efforce d'y apporter une réponse et de trouver un contre-narratif factuel pour éviter que l'espace médiatique ne soit occupé que par de la désinformation maligne. Le gouvernement y contribue aussi, de manière générale. Le public commence heureusement à prendre conscience des dangers de la désinformation.

En Afrique, la compétition entre influences occidentale, russe et chinoise a des répercussions mondiales sur l'équilibre et le terrorisme.

À l'heure où la Défense doit se concentrer prioritairement sur le flanc est de l'Europe, peut-elle encore se permettre de consacrer des moyens à l'Afrique ?

On a beaucoup entendu dire depuis 2022 que la défense de l'Europe commence à la frontière ukrainienne. Il est tout aussi pertinent de remarquer que la défense se joue aussi en Afrique, au Moyen-Orient ou dans le golfe arabo-persique. Les événements sur place ont un impact sur l'économie mondiale et influencent la sécurité collective de l'Union européenne (UE), qui a besoin de stabilité dans ces



MANPADS Mistral (© Bel Def StratCom)

régions. En ce qui concerne l'Afrique, nous ne sommes pas les seuls à raisonner de la sorte : il en va de même pour la France – pour des raisons historiques bien connues – ainsi que pour d'autres pays, qui sont très préoccupés par, notamment, les conséquences de la migration et de la montée de l'extrême-droite, qui a fait de la migration son fonds de commerce. De manière moins évidente, c'est aussi une menace indirecte pour nos démocraties ; dès lors, il faut agir quand c'est encore possible.

Alors, oui, nous continuerons à travailler à la sécurité collective en Afrique avec nos partenaires actuels : le Gabon, le Bénin, la République démocratique du Congo. Il faudra aussi renouer avec d'autres centres d'intérêt, au Sahel, et faire preuve de beaucoup de pragmatisme, à l'image des Russes ou des Chinois qui sont beaucoup plus opportunistes. L'approche restera la même : le concept coordonné 3D (diplomatie, défense, développement) et, en particulier pour la Défense, une large offre de formations.

Un thème revient régulièrement : l'Europe doit développer une autonomie stratégique pour pallier les éventuelles réticences des États-Unis à intervenir en faveur de l'OTAN. Comment la Défense belge va-t-elle pouvoir y contribuer ?

Je tiens d'abord à relativiser ce que l'on appelle un peu vite les « réticences des États-Unis » à intervenir en Europe. Nos partenaires nous l'ont dit et redit : il n'est absolument pas question de nous « laisser tomber », ils continueront d'assurer des aspects aussi fondamentaux que la dissuasion nucléaire. Les États-Unis veulent surtout – et ce n'est pas une nouveauté – obtenir un *burden shifting* (transfert de fardeau), mais ils seront toujours les garants de nos libertés.

La question de la construction militaire de l'UE n'est pas neuve non plus. Tout est une question de *leadership*. L'Europe travaille sur plusieurs axes – les axes Allemagne-Pologne, Allemagne-Italie et France-Allemagne étant les plus visibles, mais pas les seuls. Il faut surtout faire progresser de front la coopération militaire et celle des industries de la défense, et c'est là que le bât blesse. Les intérêts économiques nationaux sont trop forts, surtout au sein des grands pays, freinant l'évolution vers

une défense européenne. Les rivalités commerciales et les intérêts des actionnaires restent prépondérants et font en sorte que, quatre ans après l'agression de l'Ukraine, on n'a pas autant progressé comme on aurait pu le penser sur la voie d'une industrie de défense unifiée et collaborative, dans l'intérêt du continent. Il y a des projets-phares qui piétinent alors qu'ils devraient être des priorités, comme la défense aérienne. On ne peut pas blâmer les Américains de nous vendre le système de missiles sol-air *Patriot* alors qu'on peine à opérationnaliser une alternative européenne, bien que la guerre en Ukraine nous démontre à quel point il est indispensable d'en avoir une.



Mise à l'eau du nouveau patrouilleur P903 VEGA (© Bel Def StratCom)

La Belgique se veut un « moteur » et montre le bon exemple : coopération navale belgo-néerlandaise, partenariat CaMo avec la France, transport aérien avec différents partenaires (dont le Luxembourg), la mission QRA (*Quick Reaction Alert* – surveillance de l'espace aérien) avec les Pays-Bas, etc. L'industrie et le gouvernement

actuel sont sur la même longueur d'onde : le gouvernement offre les perspectives et les certitudes dont l'industrie a besoin. Considérez, à titre d'exemple, les contrats à long terme pour les munitions conclus avec la FN Herstal. En vérité, la Belgique en fait plus pour construire une défense européenne que bien des grandes nations, même si une telle affirmation fait parfois sourire certains de mes collègues. On dit parfois que la Belgique est un petit laboratoire au sein de l'Europe, avec son nord germain et son sud latin. Ce que nous réalisons dans ce contexte est en tout cas positif et devrait inspirer nos partenaires européens.

Pour l'élaboration de plans nationaux de défense, notamment en matière d'*enablement* et de résilience, la collaboration avec les différents SPF concernés, voire avec les entités fédérées, est-elle bonne ? Ces acteurs sont-ils bien conscients des enjeux, des délais, des sacrifices éventuels ? Sont-ils *willing* ?

Je suis heureux de pouvoir répondre par l'affirmative, globalement en tout cas. Nous avons établi les contacts nécessaires, conclu des protocoles d'accord avec les SPF et les régions, mis en place des officiers de liaison et le travail avance bien. Le plan de résilience reste peut-être un peu à la traîne par rapport aux autres plans, mais cette situation est bien compréhensible et peut être excusée, compte tenu de la complexité et de l'ampleur de la tâche.

On a constaté que nombre de compétences sont du ressort des entités fédérées. C'est le cas pour certains domaines cruciaux comme la recherche et le développement, l'industrie, l'harmonisation des lois et règlements, la mobilité, etc., ce qui ne facilite pas toujours les choses. Nous avons appris à nous connaître mutuellement, les ministres-présidents et notre ministre de la Défense se parlent et se concertent, des documents sont signés, etc. On voit beaucoup de bonne volonté pour aboutir, ce dont je me réjouis.

Tegen 2035 zou de verdeling van de begroting van Defensie 35% voor het personeel, 40% voor de werking en 25% voor investeringen bedragen. We herinneren ons nog de verhouding van twintig jaar geleden, toen deze 50-25-25 was. Wat kunnen we hieruit afleiden?



Paradropping door een A-400M (© Bel Def StratCom)

Dit is een teken dat er wel degelijk rekening gehouden wordt met de noodzaak voor modernisering en de technische evoluties die plaatsvinden. Er is een evenwicht nodig tussen personeelskosten om over voldoende en paraat personeel te beschikken, werkingskosten om permanent en langdurig inzetbaar materieel (*readiness*) te waarborgen, en investeringskosten om robuuste en ontradende verdedigingscapaciteiten te ontwikkelen. Dit impliceert dat het aandeel ‘werking’ verhoogd moest worden, aangezien het gebruik van moderne systemen en het aanleggen van voldoende voorraden aanzienlijk duurder is dan bij *legacy*-systemen. De moderne systemen vormen ook een belangrijke aantrekkingskracht voor de werving en het behoud van het personeel. Reden te meer om het budget voor de ‘werking’ te verhogen. Het feit dat het luik ‘personeel’ bijvoorbeeld een kleiner deel van het budget kan uitmaken, is hoofdzakelijk te danken aan de flexibiliteit die het gebruik van een uitgebreide reserve biedt, ten opzichte van het model van twintig jaar geleden.

De investeringen blijven stabiel op 25%. Het streefdoel van de Strategische Visie 2025 is om naar deze evenwichtige verhouding te evolueren.

Alhoewel we momenteel 2% van het bbp bereiken, komen bepaalde uitgaven niet volledig ten goede van Defensie. Er zijn uitgaven die naar andere departementen vloeien, zoals de aankoop van de helikopters van de federale politie, de werking van de *Belgica* of andere projecten in het kader van de *resilience*, die toch ook belangrijk zijn voor ons land en deel uitmaken van de defensie-inspanning. De belangrijke en noodzakelijke steun aan Oekraïne (1 miljard euro) maakt tevens deel uit van de 2%-norm.

We hebben een militaire programmawet die dit alles heeft bekrachtigd. Het land begrijpt en aanvaardt de noodzaak van de verhoging van de defensie-uitgaven. De gekozen budgettaire verhouding biedt een coherent evenwicht tussen personeel, werking en investeringen.

Tot slot, welke boodschap wilt u meegeven?

Een positieve boodschap. In de vier prioritaire assen die ik vernoemd heb, wordt stelselmatig vooruitgang geboekt. Zo worden in het *readiness*-domein verschillende aankopen gedaan om onze munitiestocks op peil te brengen; in het capaciteitendomein worden de luchtverdedigingscapaciteit terug opgebouwd en de *counter-UAS*-capaciteiten uitgebouwd.

In het *enablement*-domein is Defensie in verschillende fora zeer actief en worden grote inspanningen geleverd om de rol van België als transitland van militair materiaal te operationaliseren.

Verder wordt er geïnvesteerd in de twee hoofdcapaciteiten die de NAVO aan ons land vraagt. Zo zal een mediumbrigade opgericht worden en voorziet het regeerakkoord in een aankoop van elf bijkomende F-35-gevechtsvliegtuigen.

Er kunnen drie lessen uit de oorlog in Oekraïne getrokken worden: noodzaak aan luchtverdediging, ontwikkeling van de defensie-industrie en de 'dronificatie' van



het conflict. In deze drie verschillende domeinen wordt vooruitgang geboekt en is de samenwerking met de Belgische bedrijven intens.

Tevens vordert de ontwikkeling van de verschillende plannen zodanig goed dat het *enablement*-plan uitgetest zal worden in de grootschalige NAVO-oefening *Steadfast Defender 2027*. Allemaal positieve signalen na 35 jaar van desinvestering, met een focus om er te staan in 2030.

Tijdens mijn verschillende bezoeken aan de eenheden zie ik zeer veel blijе gezichten en leeft het besef dat ze deel uitmaken van een Defensie in volle uitbreiding, met zicht op nieuw materieel en boeiende zendingen. Dat is uiteindelijk een grote motivatie om het werk op mijn niveau en binnen de Defensiestaf verder te zetten.

Trefwoorden: Belgische Defensie, transitie, uitdagingen

Mots-clés : Défense belge, transition, défis

L'ESPACE, NOUVEAU THÉÂTRE DE MENACES : COMMENT LA DÉFENSE BELGE DOIT-ELLE S'Y PRÉPARER ?

Virginie KUBICA



Source : image générée par IA

Sinds een twintigtal jaar vertonen onze civiele en militaire samenlevingen een ongeziene afhankelijkheid van ruimtevaartinfrastructuren, die onontbeerlijk zijn geworden voor kritieke functies zoals de synchronisatie van digitale netwerken, bankverrichtingen, precisieaanvallen en beveiligde communicatie. Deze afhankelijkheid werd lange tijd onderschat en maakt ruimtevaartinfrastructuur strategisch gevoelig en kwetsbaar. Recente conflicten, zowel in Oekraïne als in het Midden-Oosten, hebben de omvang van deze kwetsbaarheid bovendien pijnlijk duidelijk gemaakt.

Ondanks de opmerkelijke vooruitgang die de Belgische Defensie heeft geboekt binnen dit domein – zoals met de oprichting van het Space Security Centre (SSC), haar deelname aan NAVO-multidomeinoperaties en de verhoging van de budgetten voor de ruimtevaartindustrie, zoals voorzien in de Strategische Visie 2025 – blijft een centrale vraag onbeantwoord: hoe moet de Belgische Defensie zich voorbereiden om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende risico's en dreigingen in de ruimte?

Le lieutenant-colonel d'aviation breveté d'état-major ingénieur Virginie Kubica est actuellement en fonction au sein de la sous-section de la DGMR responsable des moyens CIS opérationnels (MRC&I-CIS/OpsC3). Docteure en technologie radar¹, elle vient d'achever sa formation supérieure d'état-major (139^e promotion) et a consacré son travail de recherche au recensement des vulnérabilités dans le domaine spatial, à l'évaluation des risques liés à ces vulnérabilités et à la formulation de recommandations destinées à renforcer la résilience de la Défense belge dans le domaine spatial. Les enseignements majeurs de cette étude, détaillés dans le présent article, invitent à repenser la place et la robustesse de notre résilience spatiale, pilier encore trop souvent négligé de la sécurité nationale.

Aujourd'hui plus que jamais, la maîtrise de l'espace conditionne notre liberté d'action, garantit notre autonomie et assure notre sécurité nationale. Pour la Belgique comme pour ses partenaires européens et les Alliés de l'OTAN, l'espace n'est plus seulement un domaine d'appui, mais un véritable domaine d'opérations à part entière, exposé aux menaces et aux rivalités des puissances. L'OTAN a officiellement désigné le domaine spatial comme cinquième domaine opérationnel dans sa politique spatiale globale², tandis que l'Union européenne a présenté une

¹ Kubica, V., « Opportunistic radar imaging using a multichannel receiver », thèse de doctorat, École royale militaire et University College London, 2016.

² OTAN, « NATO Overarching Space Policy », NR, AC/2811-N(2019)0012-REV6 (R), juin 2019.

Stratégie spatiale pour la sécurité et la défense³. À côté de ces initiatives prises par les organisations internationales, dans sa Stratégie nationale de sécurité⁴ de 2021, la Belgique a désigné l'espace comme un domaine stratégique, poussant la Défense à adopter, dans cette dynamique, une stratégie spatiale⁵ en réponse aux risques émergents. L'adoption de cette stratégie spatiale est tout sauf fortuite : des systèmes d'arme comme le MQ-9B, le F-35, les rMCM (*replacement Mine Counter Measures*), les frégates de lutte anti-sous-marine ou encore le programme CaMo (Capacité motorisée) dépendent aujourd'hui bien plus fortement des capacités satellitaires que leurs prédécesseurs. Les capacités spatiales de la Défense belge, fournies à l'heure actuelle par des partenaires, pourraient donc devenir des cibles prioritaires en situation de conflit, compte tenu de l'avantage stratégique que procurent les systèmes spatiaux pour le commandement et les opérations.

Le présent article a pour objectif non seulement de sensibiliser au rôle stratégique inéluctablement croissant de l'Espace dans la conduite des opérations militaires, mais aussi de formuler des recommandations concrètes afin de renforcer la préparation de la Défense face à l'intensification des menaces dans le domaine spatial et de préserver sa pertinence dans un environnement marqué par la guerre hybride.

À QUELLES MENACES DEVONS-NOUS FAIRE FACE DANS LE DOMAINE SPATIAL ?

Il est essentiel de rappeler que le spatial ne se limite pas uniquement aux satellites : il englobe également le segment sol (réseaux de distribution de données, stations d'ancrage, etc.), les liaisons radiofréquences et les utilisateurs (militaires déployés sur le terrain ou opérateurs des systèmes), éléments tout aussi cruciaux pour garantir la continuité des services. L'ensemble de ces segments forme un tout indissociable – les performances et la résilience des uns dépendent étroitement des autres. De la même manière, les menaces qui pèsent sur les capacités spatiales peuvent frapper l'un ou l'autre segment. C'est donc une approche globale qu'il convient d'adopter pour sécuriser l'ensemble de l'architecture spatiale.

³ Union européenne, « EU Space Strategy for Security and Defence », Bruxelles, Commission européenne, 10 mars 2023.

⁴ Moors, P., Stratégie nationale de sécurité, Cabinet du Premier ministre, Bruxelles, 2021.

⁵ ACOS Transformation, « Stratégie spatiale de la Défense belge », ACST-COD-SPACE-DCE-001_F_E001_R000, 2022.

Ces menaces peuvent se décliner selon trois grandes catégories : les menaces non intentionnelles, les menaces géopolitiques et les menaces contre les moyens spatiaux.

Menaces non intentionnelles

La prolifération des débris dans l'espace constitue la première source de danger. Chaque collision, même minime, peut générer des centaines de fragments capables d'endommager des satellites opérationnels ou des vols habités. Par ailleurs, les lancements massifs de satellites en orbite basse par des entreprises comme SpaceX, OneWeb et Amazon augmentent la probabilité de telles collisions accidentelles. Les scientifiques craignent qu'une réaction en chaîne incontrôlable de collisions et de fragmentation ne finisse par remplir l'orbite terrestre de tant de débris que l'orbite basse devienne inutilisable pour l'humanité⁶ : il s'agit du syndrome de Kessler.⁷ Face à ces risques, il est primordial que les satellites soient dotés de capacités de manœuvrabilité active afin de changer leur trajectoire et éviter l'accident. À cela s'ajoute la météo spatiale : éruptions solaires et tempêtes géomagnétiques perturbent les communications et la navigation. Ces phénomènes, échappant à tout contrôle humain, rappellent que l'espace demeure un environnement hostile. Seule une surveillance spatiale proactive (*space situation awareness*, SSA) permet de garantir la liberté d'action et d'anticiper les risques de collision ou les menaces d'origine météorologique.

Menaces géopolitiques

Cette catégorie concerne les interruptions soudaines de services spatiaux critiques par des acteurs externes. Dans un contexte géostratégique de rivalité, la dépendance croissante des forces armées à des services et technologies fournis par des acteurs étrangers – qu'ils soient étatiques ou commerciaux – constitue l'un des principaux risques dans le domaine spatial, notamment pour la Défense belge, et ce malgré un tissu industriel national particulièrement compétent et innovant.

⁶ Si les débris se situent entre 200 et 500 km d'altitude, ils brûleraient dans l'atmosphère après 25 ans (au minimum). Au-delà, sans intervention humaine, ils y resteraient indéfiniment.

⁷ Augmentation de plus en plus rapide du nombre de débris spatiaux en orbite terrestre, provoquée par les collisions entre des objets spatiaux engendrant de nouveaux débris, à un rythme plus élevé que celui de leur élimination naturelle par freinage atmosphérique.

Un exemple marquant est la décision unilatérale de SpaceX de restreindre l'accès au service Starlink pour certaines opérations militaires en Ukraine⁸, illustrant la dépendance critique à des infrastructures spatiales détenues par des acteurs privés. De la même manière, les États-Unis pourraient, pour des raisons de sécurité ou de maintenance, suspendre l'accès au signal GPS (*Global Positioning System*) à certains pays alliés, voire réduire la précision de géolocalisation. L'impact de ces menaces géopolitiques pourrait être atténué par le développement de capacités nationales ou européennes et par une diversification des fournisseurs de services spatiaux.

Menaces contre les moyens spatiaux

Les technologies *counterspace* (neutralisation des moyens spatiaux) peuvent être utilisées contre n'importe lequel des quatre segments d'un système spatial, qu'elles soient déployées depuis l'espace ou depuis la Terre. Bien qu'il n'existe pas de classification universelle des différents types de technologies, elles sont généralement regroupées en deux catégories principales : les attaques cinétiques, c.-à-d. physiques (armes antisatellites, attaques visant les stations et liaisons terrestres), et les attaques non cinétiques (armes à énergie dirigée, guerre électronique, attaque cyber, attaque par détonation nucléaire à haute altitude, opérations de proximité orbitale).

Si, en cas de crise, les États envisagent d'utiliser des capacités cinétiques contre le segment spatial, ils doivent prendre en compte leur propre dépendance à l'espace et peser les avantages de frapper en premier par rapport à la perte de leurs propres actifs spatiaux lors d'une frappe de représailles ou à cause des débris spatiaux occasionnés. Les puissances spatiales acquièrent des capacités cinétiques contre le segment spatial mais ces capacités sont principalement considérées comme des outils de dissuasion. Si des tests sur moyens nationaux ont déjà été effectués⁹, à ce jour, aucun pays n'a utilisé d'arme cinétique pour détruire ou désactiver définitivement le satellite d'un autre pays. Cependant, les attaques contre

⁸ Voir <https://www.lecho.be/dossiers/conflit-ukraine-russie/spacex-refuse-que-l-armee-ukrainienne-utilise-le-reseau-starlink-pour-ses-drones/10446166.html>, consulté le 26 novembre 2024.

⁹ La Chine en 2007, les États-Unis en 2008, l'Inde en 2019 et la Russie en 2021.

le segment sol¹⁰ pourraient devenir monnaies courantes et il est essentiel de mieux s'en protéger. La redondance physique et la dispersion des systèmes sont certes importantes, mais également la sécurisation physique des installations spatiales face à ces attaques.



Véhicule de défense Prithvi (PDV) Mark-II Arme ASAT – © Ministère indien de la Défense/GODL

¹⁰ La plus importante a été une attaque cyber menée par la Russie contre le segment utilisateur du service Internet par satellite commercial de Viasat en Europe, laquelle a coïncidé avec le premier jour de l'entrée des forces russes en Ukraine, en février 2022 (Voir https://www.lemonde.fr/pixels/article/2022/03/08/guerre-en-ukraine-les-utilisateurs-du-reseau-satellitaire-viasat-victim-d-une-cyberattaque_6116600_4408996.html, consulté le 26 avril 2025).

Les attaques non cinétiques visent à neutraliser, perturber ou endommager un système spatial sans recourir à une destruction physique directe. Ces méthodes sont souvent privilégiées car elles sont plus discrètes, difficiles à attribuer, ne génèrent pas de débris spatiaux et sont, à ce jour, les seules capacités effectivement utilisées dans le cadre d'opérations militaires. Concernant les systèmes spatiaux déjà acquis, il est important d'assurer un haut niveau de cybersécurité des réseaux associés ainsi qu'une redondance physique. Pour les futurs systèmes spatiaux, il faut en plus exiger une résistance des satellites aux radiations électromagnétiques (naturelles ou non), des mécanismes de protection avancés en matière de guerre électronique ainsi qu'une grande manœuvrabilité.

QUELS SONT NOS LEVIERS D'ACTION ?

Les menaces qui pèsent sur les capacités spatiales ne sont pas seulement imminentes : elles sont déjà à l'œuvre aujourd'hui, tangibles et potentiellement dévastatrices pour les opérations militaires. Une cartographie des risques, de leur probabilité de survenue et de leur impact permet de recenser les segments prioritaires dans lesquels la Défense belge devrait assurer la continuité opérationnelle afin de renforcer sa résilience dans un environnement de plus en plus contesté. Dans cette étude fondée sur la littérature^{11,12,13} existante, plusieurs risques ont été identifiés comme prioritaires, en raison de leur forte probabilité d'occurrence et de leur impact critique sur les capacités spatiales :

- Perte de communications satellitaires causée par le brouillage des liaisons radiofréquences ;
- Altération ou interruption des signaux de navigation par brouillage ;
- Perturbation des opérations à la suite d'attaques physiques ou électroniques ciblant les stations au sol ;
- Rupture soudaine des services spatiaux fournis par un partenaire externe ;
- Perturbation des systèmes spatiaux induite par des événements solaires ;
- Espionnage, sabotage ou collision délibérée lors de manœuvres de proximité entre satellites.

¹¹ Office of the Director of National Intelligence, « Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community » 2024. Secure World Foundation, « Global Counter Space Capabilities », 2025. CSIS, « Annual Space Threat Assessment », 2025.

¹² Secure World Foundation, « Global Counter Space Capabilities », 2025.

¹³ CSIS, « Annual Space Threat Assessment », 2025.

Approche résiliente	Définition
Protection	Protéger activement ou passivement le système spatial pour garantir la quantité et la qualité du service dans n'importe quel environnement.
Diversification	Réduire la dépendance à un unique fournisseur, système, technologie ou orbite, en multipliant les sources, les moyens et les configurations disponibles.
Situation Awareness	Avoir une connaissance précise de l'environnement spatial dans lequel on opère, afin d'anticiper les menaces, de détecter les perturbations et d'y réagir efficacement.
Redondance	Doubler ou multiplier les composants critiques d'un système afin d'assurer la continuité de service en cas de défaillance ou d'attaque.
Autonomie	Assurer une indépendance technologique mais aussi stratégique en disposant de ses propres moyens spatiaux ou de technologie alternative afin de garantir la continuité des opérations
Coopération	Renforcer la coopération internationale et interinstitutionnelle pour garantir la pertinence opérationnelle dans le domaine spatial, tout en assurant la complémentarité avec les alliés et la cohérence avec les intérêts nationaux.
Culture	Ancrer une culture de la dimension spatiale, reposant sur une compréhension claire de ses implications multidomaines (sociétales, économiques et opérationnelles).

Tableau 1 : sept dimensions clés de la résilience spatiale

Ces risques exigent la mise en œuvre de mesures destinées à réduire soit leur probabilité de survenue, soit leurs conséquences, soit encore les deux. Dans cette optique, l’auteure a élaboré une répartition des leviers de maîtrise de ces risques en sept dimensions clés de la résilience spatiale (voir tableau 1).

DANS QUELLE MESURE LES PLANS DE LA DÉFENSE BELGE SONT-ILS ALIGNÉS AVEC LES RISQUES DANS LE DOMAINE SPATIAL ?

Dans sa politique spatiale¹⁴ de 2019, l’OTAN a défini des domaines clés, qui serviront ici de cadre d’analyse des plans de la Défense belge : le PNT (*Positioning, Navigation and Timing*), l’ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), le SATCOM (*Satellite Communications*), la SSA (*Space Situational Awareness*), le SEW (*Shared Early Warning*) et le METOC (*Meteorology, Oceanography and Space Weather*).

Systèmes de positionnement, de navigation et de référence temporelle par satellite (PNT)

Parmi les systèmes de navigation par satellite existants (*Global Navigation Satellite System*, GNSS), l’étude s’est focalisée sur le système américain GPS (*Global*

¹⁴ OTAN, op. cit.

Positioning System) et le système européen Galileo, un choix cohérent au regard de leur pertinence dans notre contexte.

Bien que le GNSS soit principalement connu du grand public pour la géolocalisation, il joue également un rôle crucial dans la référence temporelle. Chaque satellite GNSS embarque généralement trois à quatre horloges atomiques, surveillées et ajustées en permanence afin de garantir une synchronisation de haute précision. Ces horloges servent de référence temporelle dans des domaines civils critiques tels que les marchés financiers mondiaux, les réseaux électriques et les réseaux mobiles. Les forces armées sont également devenues hautement dépendantes des systèmes de positionnement par satellite : le GNSS est utilisé pour la navigation maritime, aérienne et terrestre, le guidage de missiles de croisière et de bombes, ainsi que la communication sécurisée. Dans un environnement opérationnel où les systèmes d'armes sont de plus en plus interconnectés et interoperables, les frontières entre sous-systèmes tendent à s'estomper. Dans ce contexte, la synchronisation temporelle précise des signaux constitue un facteur critique pour assurer la cohérence, la fiabilité et la sécurité des échanges d'informations.

À l'heure actuelle, la Défense belge, comme beaucoup d'autres forces armées, dépend entièrement du GPS. Bien que le signal à usage militaire (*Public Regulated Service*, PRS) de Galileo soit diffusé depuis plusieurs années, les récepteurs compatibles sont encore en cours de développement et de validation, retardant ainsi l'utilisation opérationnelle complète du service. Concrètement, la feuille de route GNSS de la Défense belge prévoit l'acquisition de récepteurs GPS embarqués compatibles avec Galileo, illustrant sa volonté d'adopter une approche multi-constellation et multifréquence, tout en diversifiant ses sources d'information (américaine et européenne).

De plus, les utilisateurs des services GNSS ne sont pas conscients de la fiabilité effective de leurs capacités, soit parce qu'ils sont attaqués via du brouillage, soit à cause de la météo spatiale (éruption solaire). Le déploiement d'une capacité de surveillance du spectre électromagnétique GNSS (*RF sensing*) renforcerait significativement la connaissance de la situation en temps réel et permettrait au commandement de prendre des décisions éclairées comme décaler l'opération en cours, basculer sur des modes alternatifs ou de mettre sur pied une opération de neutralisation du brouilleur après l'avoir localisé. Ce monitoring radiofréquence est une des pistes évoquées dans le projet ISR GALO (*Global coverage All weather*

Low earth orbit Observation system). Cette capacité permettrait de développer des produits NAVWAR (*Navigation Warfare*) au profit du *Space Security Centre* et de contribuer à une échelle internationale à mieux cartographier les activités de brouillage. Par ailleurs, si le brouillage ou les phénomènes solaires peuvent perturber les signaux GNSS, ils offrent aussi des fenêtres d'opportunité opérationnelle : les forces pourraient tirer parti de la dégradation temporaire des capacités de positionnement adverses pour conduire des actions ciblées.

Cependant, il apparaît clairement que le positionnement et la synchronisation temporelle ne devraient pas dépendre exclusivement des moyens satellitaires : l'acquisition d'une capacité terrestre alternative au GPS/Galileo constituerait une voie à envisager dans les plans capacitaires futurs afin de renforcer la résilience nationale. À titre d'exemple, la Russie exploite le système terrestre Chayka¹⁵, tandis que plusieurs nations envisagent de réactiver le LORAN-C^{16,17} (*Long Range Navigation*).

Enfin, chaque système d'arme devrait être conçu pour pouvoir fonctionner de manière autonome en l'absence de liaison satellitaire GNSS : cette exigence doit être intégrée dès la phase d'acquisition. En parallèle, les utilisateurs doivent être pleinement conscients de cette vulnérabilité et formés à opérer dans un environnement dégradé. Cela implique :

- la mise en place de procédures claires en cas d'indisponibilité des systèmes GNSS spatiaux ;
- l'organisation régulière d'exercices interarmées simulant des opérations sans appui spatial ;
- la transmission continue des savoir-faire fondamentaux, comme la navigation à la boussole en l'absence de repères GNSS.

Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR)

L'ISR spatial est l'observation et l'analyse de la surface de la Terre depuis l'espace

¹⁵ Voir <https://www.armadainternational.com/2022/04/loran-navigation-system-ukraine/>, consulté le 25 octobre 2024.

¹⁶ Le système LORAN est un système de radionavigation terrestre utilisant des émetteurs radio basse fréquence déployés en multiples points (multilatération) afin de déterminer la position et la vitesse du récepteur.

¹⁷ Voir <https://geointblog.wordpress.com/2018/03/05/le-gps-est-il-menace/>, consulté le 13 avril 2025.

à l'aide de capteurs tels que les capteurs radiofréquence, électro-optiques, radars à synthèse d'ouverture, multispectraux, hyperspectraux et infrarouges, dont le but final est de fournir une connaissance de la situation. Dans ce domaine fonctionnel, bien que de nouveaux projets ISR émergent dans le cadre de l'Union européenne (Copernicus) ou de l'OTAN (*Alliance Persistent Surveillance from Space*, APSS), d'autres Défenses nationales comme la Défense belge souhaitent développer et maintenir leurs propres capacités souveraines pour pouvoir répondre à des besoins nationaux tels que cartographier des zones d'intérêts de manière confidentielle. Même si les données satellitaires commerciales sont faciles à obtenir, la confidentialité des données de produit par un acteur gouvernemental, l'intégrité des données¹⁸ et l'accès à la capacité même en temps de crise (les partenaires commerciaux limiteraient potentiellement leur contribution militaire pour éviter que leurs systèmes spatiaux ne deviennent des cibles légitimes) ne sont pas garantis. Dans le cadre de la résilience, de la continuité des services et de l'appui aux opérations, se reposer uniquement sur des données commerciales est difficilement envisageable. Il est donc nécessaire de développer une solution souveraine¹⁹ pour offrir plus de résilience à ce soutien. La capacité ISR de la Défense belge repose aujourd'hui sur l'utilisation de la constellation française CSO (Composante spatiale optique) pour l'observation de la Terre. Toutefois, cette solution atteindra sa fin de vie opérationnelle entre 2028 et 2032, posant ainsi la question de son renouvellement. Si le partenariat avec le Luxembourg, LuxEOSys, apporte un complément d'images optiques intéressant pour la Défense belge, il ne répond pas à l'ensemble des besoins opérationnels ISR de la Défense. La Défense belge ambitionne donc d'acquérir une capacité ISR, nommée GALO, afin de garantir une indépendance totale et une résilience renforcée. Cette démarche vise à accéder à des informations initiales, complètes et fiables, dont les qualités et les limites sont maîtrisées. Dans un contexte où la supériorité de l'information peut être décisive, cette autonomie stratégique permettra à la Belgique de renforcer sa position sur la scène internationale et d'assurer une prise de décision éclairée. De plus, elle contribuera activement au partage de ses capacités ISR avec l'OTAN, l'UE et ses partenaires, consolidant ainsi son rôle dans la coopération internationale. Afin de combler le vide capacitaire entre la fin de vie de CSO et la mise en opération du système GALO, la Défense belge a également le projet d'acquérir et d'exploiter une constellation de microsattellites de surveillance des radiofréquences (RF) depuis

¹⁸ L'affaire du charnier de Gossi au Mali illustre l'importance de pouvoir disposer de sources souveraines fiables pour se défendre efficacement dans une guerre de l'information (voir <https://fr.apanews.net/news/mali-larmee-francaise-plaide-non-coupable-du-charnier-de-gossi/>, consulté le 25 janvier 2025).

¹⁹ Voir le projet GALO (*Global coverage All weather Low earth orbit Observation system*) de la Défense belge.

l'espace afin de développer une expertise dans cette nouvelle capacité de détection radiofréquence post-CSO. Une collaboration internationale sera envisagée dans cette capacité de niche.

Communications satellitaires

Concernant les communications satellitaires, la Défense belge ne possède aucun actif spatial propre et s'appuie sur de multiples partenariats gouvernementaux et commerciaux pour soutenir de manière adéquate les opérations et les exercices. La Défense assure la diversification des capacités spatiales qu'elle utilise en investissant dans différents fournisseurs, que ce soit au niveau militaire (via l'accord de coopération en place pour l'utilisation de la constellation américaine WGS²⁰), au niveau gouvernemental (via les partenariats avec la Défense luxembourgeoise pour l'utilisation du satellite de communication GovSat1) ou au niveau commercial (via des contrats de marché européens). Cette diversité capacitaire assure la résilience du segment spatial et les liaisons de données. Tous les satellites de communication susmentionnés sont sur l'orbite géostationnaire (située à 36 000 km de la Terre). Cependant, l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes tels que le MQ-9B ou le F-35, grands consommateurs de données, entraîne un besoin accru de bande passante et une exigence de latence réduite. L'utilisation de l'orbite basse est donc une nécessité²¹ pour compléter le portefeuille actuel et figure déjà dans les plans de la Défense. De plus, dans le contexte géopolitique actuel, le recours à des moyens européens est devenu une priorité stratégique. C'est dans cette optique que la Défense belge envisage également d'investir dans le programme GovSat-2 du Luxembourg. Même si les communications satellitaires constituent un atout important, cette capacité n'est pas une solution miracle et présente des vulnérabilités. Il est donc essentiel de maintenir d'autres moyens de communication complémentaires afin d'assurer la continuité des communications opérationnelles dans des environnements dégradés ou contestés. Enfin, les événements solaires peuvent perturber gravement les capacités de communication satellitaire. C'est pourquoi la Défense belge doit investir non seulement dans

²⁰ La Défense belge utilise depuis 2012 la constellation militaire américaine WGS (*Wideband Global Satcom*) via le Luxembourg qui en était déjà membre. La Défense belge est devenue membre du programme WGS en 2022 en contribuant au financement du 11^e satellite (WGS-11), dont le lancement est prévu pour 2026. Un investissement est également en cours pour le 12^e satellite (WGS-12), dont la mise en orbite est planifiée pour 2029.

²¹ L'orbite basse offre les avantages suivants : transmission de plus grands débits, antenne du segment utilisateur plus petite et donc plus transportable, système plus résilient car reposant sur une constellation de satellites plutôt que sur un unique satellite en orbite géostationnaire.



*Représentation conceptuelle de GovSat-2,
le futur satellite de communication gouvernemental et militaire – © Thales Aliena Space*

Space Situation Awareness (SSA)

La connaissance de la situation au niveau spatial fait référence à la surveillance, au suivi et à l'identification des objets spatiaux. Elle inclut la prédiction des mouvements des satellites et des débris, et peut émettre des avertissements pour prévenir les collisions entre objets en orbite. La SSA consiste en un réseau de radars et de capteurs qui peuvent être à la fois terrestres et spatiaux.

Actuellement, la Défense belge ne dispose pas encore de capacités propres en SSA et dépend des informations reçues d'autres acteurs. Elle ambitionne toutefois d'acquérir une capacité SSA souveraine, un télescope optique à proximité de la station polaire Princesse Élisabeth (Antarctique), afin de collecter des données ciblées sur les objets évoluant sur orbites polaires – des trajectoires devenues particulièrement fréquentées dans un contexte de densification du trafic spatial. Les données collectées pourront être transmises au *Space Security Centre*, dont l'une des missions principales est la SSA mais ces données pourraient également servir de vecteur pour établir une future coopération internationale au travers du partage des informations collectées. Ce projet permettrait donc à la Belgique de jouer un rôle plus important sur l'échiquier international.

Shared Early Warning (SEW)

La chaîne globale de défense, qu'il s'agisse de neutraliser ou de détruire une menace balistique ou hypersonique, commence par la détection initiale de la menace via des capteurs spatiaux, d'où le nom *Shared Early Warning*. Les systèmes actuels sont composés d'un segment spatial américain qui accepte de partager une partie de ce service avec l'OTAN. Ces capteurs jouent un rôle crucial dans la défense contre les missiles balistiques ou les armes hypersoniques, car ils sont capables de détecter un lancement grâce à la signature thermique intense du moteur-fusée, puis de suivre la trajectoire de l'objet. À partir des données collectées, il est possible de prévoir la trajectoire et d'anticiper la cible, permettant ainsi aux autorités de choisir l'option de réponse la plus appropriée. L'espace joue donc un rôle stratégique majeur pour la défense aérienne et antimissile intégrée (*Integrated Air and Missile Defense*, IAMD). Dans ce domaine, la Défense belge maintient une veille technologique active et s'inscrit dans une démarche proactive : en collaboration avec les institutions de recherche et l'industrie nationale et dans le cadre de projets européens (Fonds européen de la défense, FED), la Belgique contribue au renforcement d'une capacité stratégique essentielle pour l'Europe, participant ainsi pleinement à la consolidation de notre autonomie stratégique. Il est crucial d'y accorder l'attention nécessaire et de maintenir un soutien constant à l'industrie belge, afin d'assurer sa position dans les futurs écosystèmes capacitaires.

Space Weather

La Défense belge devient de plus en plus dépendante du domaine spatial et les effets potentiellement critiques que peut engendrer la météo spatiale sur son opérationnalité ne sont pas négligeables. Une compréhension fine des effets spécifiques de chaque phénomène solaire – et la mise en œuvre de mesures d'atténuation capables d'en limiter les conséquences – constituent une capacité de résilience opérationnelle à part entière, aujourd'hui encore peu développée. Il est temps d'investir de manière proactive dans le champ de la météo spatiale qui, avec l'ISR, est l'une des deux capacités de niche recensées dans la stratégie spatiale de défense.

La Belgique dispose d'un atout stratégique unique pour relever ce défi : le STCE²², centre d'excellence implanté à Uccle et reconnu par l'ESA, avec lequel la Défense a signé un protocole d'accord en septembre 2022. Il faut donc rapidement traduire cet atout en résultat opérationnel : renforcer les effectifs et l'expertise dédiés, intégrer les prévisions d'événements solaires dans la planification opérationnelle afin que la météo spatiale devienne un paramètre maîtrisé des opérations nationales – et non une vulnérabilité latente. Cela peut inclure, par exemple, le report ou l'accélération d'une mission, la modification des plans de vol pour éviter les interférences de communication, les dysfonctionnements des capteurs ou l'exposition des pilotes aux radiations, ou de passer à une fréquence radio plus basse ou plus haute, en fonction du type spécifique de l'événement perturbateur.

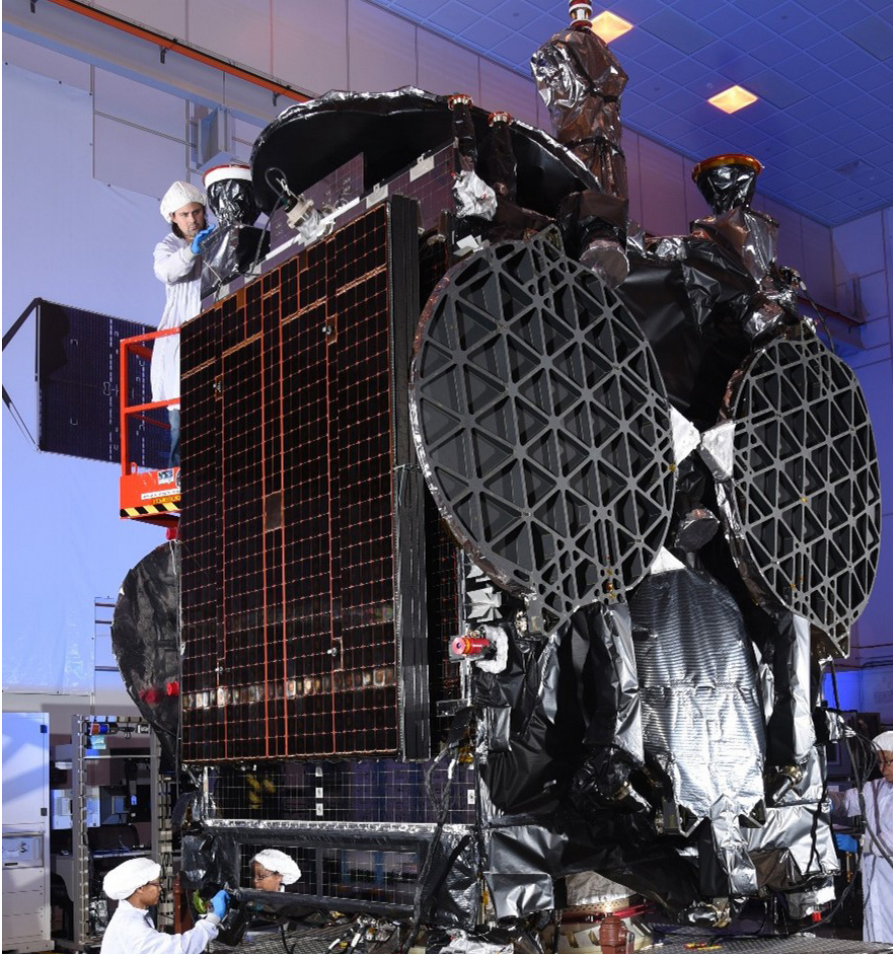
QUELLES RECOMMANDATIONS POUR LA STRATÉGIE SPATIALE DE LA DÉFENSE BELGE ?

La comparaison des développements capacitaires et des stratégies spatiales de Défense des trois pays du Bénélux a permis de dégager les principaux enseignements et de répertorier les leviers à mobiliser pour renforcer la posture spatiale de la Défense belge.

Acquisition de moyens souverains

Contrairement à la Défense luxembourgeoise, qui dispose déjà de capacités souveraines en matière de communication satellitaire et d'ISR, la Défense belge ne possède à ce jour aucun moyen spatial propre, la rendant fortement dépendante de partenaires extérieurs. Elle est en effet entièrement tributaire de partenariats extérieurs, tant pour ses besoins en communication (via WGS et GovSat) que pour ses capacités ISR (à travers CSO et LUXEOSys), ce qui souligne une dépendance stratégique critique vis-à-vis de nations et d'acteurs étrangers. Cette dépendance constitue l'un des principaux risques actuels dans le domaine spatial.

²² *Solar Terrestrial Centre of Excellence* – Centre spécialisé en météo spatiale regroupant l'Institut royal belge d'aéronomie, l'Institut royal météorologique et l'Observatoire royal de Belgique.



Assemblage final et intégration de GovSat-1 © Orbital ATK

Alignement des priorités spatiales au sein de la Défense belge

Les principaux documents stratégiques de la Défense belge – notamment la stratégie spatiale et la nouvelle feuille de route technologique²³ – ne mettent pas en avant les mêmes priorités. Dans sa stratégie spatiale, la Défense belge reconnaît deux capacités de niche prioritaires : le *Space Weather* et l'ISR. Depuis septembre 2025, l'Institut royal supérieur de défense (IRSD) pilote l'élaboration d'une feuille de route technologique de la Défense dédiée au domaine spatial, en collaboration avec la Défense, l'industrie, le milieu académique et les centres

²³ Institut royal supérieur de défense (IRSD), « DIRS Technology Roadmap – Space Defence Applications », Septembre 2025.

de recherche. Celle-ci vise à établir des priorités stratégiques répondant aux besoins capacitaires de la Défense belge tout en contribuant au renforcement de l'autonomie stratégique européenne et à les traduire en trajectoires industrielles et scientifiques réalistes. Trois domaines prioritaires en ressortent : l'ISR, la SSA et les satellites en très basses orbites (*very low earth orbit*, VLEO), suivis des domaines PNT et des communications satellitaires, classés en quatrième et cinquième position. Or, ces deux derniers secteurs sont actuellement les seuls pour lesquels la direction ressources matérielles dispose de gestionnaires en fonction, alors même que, sans capacités PNT, la navigation devient impossible et, sans communications satellitaires, la transmission d'informations est elle-même paralysée. Dès lors, l'ouverture de nouveaux postes spécialisés apparaît indispensable afin d'aligner les ressources humaines sur les priorités capacitaires actualisées. Dans ce cadre, un alignement plus étroit entre les différents documents stratégiques contribuerait à renforcer la cohérence globale des orientations spatiales de la Défense et à en faciliter la mise en œuvre.

Collaboration aux projets FED

La forte participation des entreprises et centres de recherche belges aux projets FED²⁴ témoigne de leur dynamisme et de leur volonté de collaborer au niveau européen. En s'impliquant dans ces projets – et notamment via le cofinancement des projets de développement –, la Défense belge peut orienter l'innovation vers ses besoins propres et peut, in fine, acquérir les capacités développées par les consortiums dans lesquels elle s'est engagée. Malgré la charge de travail, il est essentiel d'allouer des ressources humaines dédiées au suivi des projets FED, afin de soutenir l'industrie belge, rester pertinent dans le domaine spatial et peser sur l'agenda capacitaire européen.

Détachement de personnel dans d'autres forces armées ayant une expertise dans le domaine spatial

À l'instar des Pays-Bas, une manière efficace de renforcer la connaissance dans le domaine spatial au sein de notre Défense consiste à détacher du personnel au sein d'autres forces armées, voire à mettre en place des programmes d'échange structurés. Cela permettrait d'acquérir une expertise opérationnelle précieuse et de favoriser l'interopérabilité dans un domaine en pleine évolution.

²⁴ Heuninckx, B., Dauge, T., Legros, J.-A., & Wauman, D. (2023), « Le Fonds européen de la défense : après 6 ans et 2,5 milliards d'euros de financement européen, un succès ? », *Revue militaire belge*, n° 26, p. 5-15.

Participation à des exercices multinationaux

Dans le but de renforcer les collaborations opérationnelles, harmoniser les procédures nationales et acquérir de nouvelles connaissances, la Défense belge doit continuer de participer à des exercices comme *Global Sentinel*.

Changements à opérer au sein de la Défense belge

Encore jeunes dans le domaine spatial, ni la Défense belge, ni la Défense néerlandaise n'ont procédé à une réforme structurelle en profondeur. Cette approche contraste avec celle d'autres nations²⁵ comme la France²⁶, l'Allemagne²⁷ ou l'Italie²⁸ qui ont opéré des transformations organisationnelles significatives pour intégrer pleinement le spatial comme domaine opérationnel à part entière.

Cependant, depuis décembre 2018, un organe structurel de coordination et de synchronisation dans le domaine spatial a été instauré au sein de l'état-major : le *Capability Team (CT) Joint Space*, qui chapeaute plusieurs groupes de travail. À l'instar des autres *Capability Teams*, il adopte une approche holistique, intégrant les huit lignes de développement capacitaire (*Doctrine, Organisation, Training, Materiel, Leadership, Personnel, Facilities and Interoperability* – DOTMLPFI) à chaque phase du cycle capacitaire. Cependant, l'absence de représentation de toutes les forces (aérienne, terrestre, médicale, marine, cyber) constitue une limite importante. À ce jour, il n'existe pas de véritable plateforme de coordination interforces, alors même que des domaines clés comme le SSA, la météo spatiale, l'ISR ou encore le PNT concernent directement l'ensemble des forces opérationnelles.

Enfin, l'ensemble des mesures détaillées dans le présent article pour renforcer la préparation de la Défense face à l'intensification des menaces dans le domaine spatial est synthétisé au tableau 2. Ces mesures ne s'adressent pas à un cercle restreint

²⁵ Par exemple, les USA (création de la U.S. Space Force en 2019), le Royaume-Uni (création du UK Space Command en 2021), la Russie (fusion des forces spatiales et aériennes dans les Forces aérospatiales en 2015), la Chine (l'Espace est intégré depuis 2015 dans la Force de soutien stratégique de l'APL, aux côtés des domaines cyber et opérations électroniques).

²⁶ Création du Commandement de l'espace au sein de l'Armée de l'air en 2019, renommée Armée de l'air et de l'espace.

²⁷ Création du Weltraumkommando (Commandement de l'espace) en 2021.

²⁸ Mise en place du Comando Spazio (Commandement de l'espace) en 2020 au sein de l'Armée de l'air italienne.

d'experts : elles concernent tout le personnel de la Défense, depuis l'état-major jusqu'au niveau tactique. La prise de conscience de l'importance stratégique du domaine spatial constitue en effet le socle de toute défense moderne.

Recommandations	Approche résiliente
Assurer un haut niveau de cybersécurité des réseaux associés aux systèmes spatiaux	Protection
Garantir la sécurisation physique des stations terrestres	
Prévoir des mécanismes de protection avancés pour l' <i>Electronic Warfare</i>	
Renforcer la résistance des satellites aux radiations	
Doter les satellites de capacités de manœuvrabilité active	
Prévoir des moyens alternatifs	Diversification
Mettre en place une diversification des fournisseurs de services spatiaux	
Prévoir l'usage de plusieurs bandes de fréquence	
Déployer des capacités spatiales sur différentes orbites	Situation Awareness
Mettre en œuvre une capacité de monitoring RF sur l'ensemble des bandes critiques	
Renforcer la connaissance de la situation spatiale (SSA)	Redondance
Intégrer les prévisions d'événements solaires dans la planification opérationnelle	
Mettre en œuvre une redondance physique des équipements spatiaux	Autonomie
Assurer l'opérabilité sans appui spatial	
Développer des capacités souveraines (nationales ou européennes)	Coopération
Maintenir le soutien aux projets R&D FED	
Participer activement à des exercices multinationaux	
Mettre en place des fonctions spatiales dans d'autres forces armées	Culture
Alignement des priorités spatiales au sein de la Défense belge	
Mettre en place une plateforme de coordination inter composante sur le spatial	
Augmenter les connaissances individuelles des militaires	
Sensibiliser le leadership aux enjeux et opportunités liés à l'Espace	

Tableau 2 : ensemble des recommandations visant à renforcer la résilience spatiale de la Défense belge

Conclusions

L'espace constitue à la fois un domaine transversal au service de l'ensemble des forces et un enjeu stratégique influençant l'ensemble des missions de la Défense. Bien que son importance soit de plus en plus reconnue, elle demeure parfois sous-estimée, tout comme certains risques qui y sont associés. Cette situation peut limiter la capacité d'anticipation et d'adaptation face aux menaces, qu'elles soient d'origine naturelle – telles que les éruptions solaires – ou intentionnelles, comme le repérage d'un émetteur de communication satellitaire.

Le développement d'une culture spatiale plus solide, à tous les niveaux, constitue dès lors un levier essentiel pour renforcer la posture de la Défense dans ce domaine. Cet objectif implique la mise en place de formations adaptées, l'élaboration de procédures opérationnelles robustes, des exercices interarmées nationaux et internationaux en environnement dégradé et le renforcement des compétences individuelles liées au domaine spatial.

Par ailleurs, l'établissement d'une ligne directrice claire et de priorités cohérentes à travers l'ensemble des documents stratégiques renforcerait la lisibilité des ambitions spatiales et faciliterait leur mise en œuvre coordonnée.

Ce surcroît de maturité – tant culturelle que stratégique – représente un préalable important pour guider l'affectation adéquate des ressources et soutenir efficacement les évolutions attendues en matière spatiale.

Le budget alloué au domaine spatial dans la Vision stratégique 2030 envoie déjà un signal politique fort. Il convient désormais de traduire ce signal en une posture opérationnelle résiliente et crédible, fondée sur des priorités clairement établies dans chaque domaine fonctionnel. La mise en œuvre de ces priorités requiert une compréhension accrue des risques liés à l'environnement spatial à tous les échelons, ainsi qu'à une coordination interarmées étroite afin d'assurer une application cohérente et efficace.

Dans un contexte où l'espace est devenu un environnement contesté mais structurant pour la conduite des opérations, il est essentiel de renforcer encore l'attention déjà portée à ce domaine afin de préserver notre liberté d'action, notre autonomie stratégique et, en définitive, la sécurité nationale. Accroître nos efforts dès à présent relève désormais d'une véritable exigence stratégique.

Mots-clés : l'espace, menaces antisatellites, space situational awareness

TRANSFORMATION THROUGH TRAINING!

Luc VANGANSBEKE



© JFTC

Het Joint Force Training Centre (JFTC) opende zijn deuren op 31 maart 2004 in Bydgoszcz, Polen. Sindsdien is het centrum voortdurend gegroeid en heeft het zijn actiedomein uitgebreid. De belangrijkste activiteiten bestaan uit het organiseren van tactische oefeningen op het hoogste niveau die aansluiten bij de behoeften van de NAVO-strijdkrachten.

Sorti de l'École d'infanterie en 1979 comme officier momentané, le commandant e.r. Luc Vangansbeke a servi comme chef de peloton, commandant en second et commandant de compagnie, ainsi que comme adjoint S3. Il a été observateur militaire de l'ONU en Inde et au Pakistan, puis a participé aux opérations UNPROFOR et UNTAES en Croatie, à l'opération SFOR en Bosnie et à l'opération KFOR au Kosovo. Journaliste pour Vox Magazine et Direct à la DG-IPR de 1998 à 2005, il a terminé sa carrière militaire par un passage de deux ans à l'Eurocorps et de quatre ans au Centre d'entraînement de forces interarmées (Joint Force Training Centre – JFTC).

Depuis son entrée dans l'OTAN en 1999, la Pologne a accueilli sur son territoire plusieurs organismes multinationaux relevant de l'Alliance atlantique. On y trouve le quartier général du Corps multinational Nord-Est (*Multinational Corps Northeast*) à Szczecin et celui de la Division multinationale Nord-Est (*Multinational Division Northeast*) à Elbląg, ainsi que le NATO Counter-Intelligence Centre of Excellence à Cracovie et l'Enhanced Forward Presence Battlegroup Poland au camp militaire de Bemowo Piskie, près de la petite ville d'Orzysz. Or c'est la cité de Bydgoszcz, chef-lieu de la voïvodie de Couïavie-Poméranie, qui est la véritable capitale polonaise de l'OTAN, avec pas moins de sept organismes différents, dont les mises sur pied s'étalent de 2004 à 2024.

BYDGOSZCZ ET L'OTAN

Durant les cinq premières années de son existence, le Centre d'entraînement de forces interarmées (*Joint Force Training Centre* – JFTC) occupe un bâtiment de la caserne Casimir le Grand dans le nord de Bydgoszcz. Le manque d'espace oblige

le JFTC à délocaliser ses activités majeures vers d'autres installations, comme les camps militaires de Grafenwöhr et de Sennelager en Allemagne, ou même vers Kingston au Canada. Les choses changent en 2009, lorsque le centre déménage vers un nouveau complexe, spécialement construit à son intention à la caserne Poniatowski, dans la partie occidentale de Bydgoszcz. Il y cohabite avec la *JFTC Support Unit*, qui fournit tous les services administratifs et logistiques liés à la mission de soutien du pays hôte (*host nation support*). La *JFTC Support Unit* joue aussi un rôle important pour les contingents nationaux les moins nombreux du JFTC – comptant parfois un seul membre, comme c'est le cas pour la Belgique – et qui ne comprennent pas d'élément de soutien national (*national support element*), particulièrement dans l'accueil et le guidage de nouveaux venus et de leurs familles.

En 2010, le 3^e bataillon de transmission de l'OTAN (*3rd NATO Signal Battalion*) prend ses quartiers à la caserne Rejewski, située quelques rues plus loin. L'unité fournit des systèmes de communication et d'information essentiels aux opérations de l'OTAN, soutenant les exercices et missions à travers l'Europe. Deux ans plus tard, il est rejoint par la *NCIA CIS Support Unit*, puis par le Centre d'excellence pour la police militaire de l'OTAN (*NATO Military Police Centre of Excellence*) en 2013. En 2015, c'est au tour de l'Unité d'intégration des forces de l'OTAN en Pologne (*NATO Force Integration Unit – Poland*), dont la mission principale est de faciliter le déploiement des forces de réaction rapide de l'Alliance. L'*Allied Command Counterintelligence* suit en 2017. Enfin, depuis quelques mois, le Centre d'analyse, de formation et d'entraînement OTAN-Ukraine (*Joint Analysis, Training and Education Centre – JATEC*) opère également à Bydgoszcz. Ouvert le 23 septembre 2024, il étudie les enseignements tirés du conflit russo-ukrainien et veille à leur diffusion et à leur mise en application au sein de l'OTAN.

L'effectif du JFTC, quant à lui, n'a cessé de croître durant les 22 années de son existence. Parti en 2004 d'un total de 84 militaires et civils provenant de 18 nations alliées, il s'élève actuellement à 170 personnes originaires de 22 États membres de l'Alliance ainsi que de Géorgie, pays membre du Partenariat pour la paix.

Les missions du centre peuvent être réparties en trois volets :

- des formations préalables au déploiement de membres d'états-majors et de conseillers dans le cadre de missions actuelles, comme en Irak, afin de donner aux stagiaires les connaissances, la flexibilité et les capacités requises ;
- réagir à l'évolution de l'environnement d'entraînement de l'OTAN en menant des exercices de guerre complexes, multi-domaines et de haute intensité, ainsi qu'en assurant la formation annuelle de nouveaux dirigeants de l'Alliance, de généraux, d'amiraux et de civils récemment désignés pour le processus de planification ou le développement de sa doctrine et de sa politique ;
- appuyer les états-majors supérieurs de l'OTAN en matière de développement, d'expérimentation, d'innovation et de validation de la doctrine militaire, tant dans le cadre d'événements autonomes que dans le cadre d'exercices importants.

Dans la structure de l'OTAN, le JFTC dépend du Commandement allié Transformation (*Allied Command Transformation – ACT*), dont le quartier général est installé aux États-Unis, plus particulièrement à Norfolk, en Virginie. Son commandement est assumé depuis 2009 par un officier français, actuellement l'amiral Pierre Vandier. L'ACT est responsable de la transformation militaire continue de l'Alliance, renforçant ainsi son efficacité, grâce au développement et à la mise en œuvre de formations, d'enseignements, de capacités, de doctrines et de concepts.

En dehors du JFTC, l'ACT contrôle trois autres organismes importants :

- le Centre de guerre interarmées (*Joint Warfare Centre – JWC*) de Stavanger en Norvège, dont les missions et les activités sont comparables à celles du JFTC mais aux niveaux opérationnel et stratégique ;
- le Centre interarmées d'analyse et d'enseignements (*Joint Analysis and Lessons Learned Centre – JALLC*) de Monsanto au Portugal ;
- le JATEC, déjà décrit plus haut.

Paradoxalement, même s'il relève de l'autorité de l'ACT, le JFTC travaille essentiellement au profit du Commandement allié Opérations (*Allied Command Operations – ACO*), installé au SHAPE, à Casteau près de Mons, et commandé par le SACEUR, actuellement le général Alexis G. Grynkewich, issu de l'armée de l'air des États-Unis (*U.S. Air Force*).

Qu'ils soient nationaux ou interalliés, tous les organismes militaires évoluent au cours de leur existence et, même si elles ont été conçues spécialement à leur intention, les infrastructures dans lesquelles ils sont installés doivent régulièrement être réadaptées. Le JFTC ne fait pas exception et il offre actuellement les infrastructures suivantes :

- un auditorium de 324 places ;
- des salles de cours totalisant 275 places ;
- un *Combined Joint Operations Centre* (CJOC) de 190 places ;
- 200 places pour la direction d'exercice (EXCON) ;
- quatre salles de vidéoconférence ;
- une capacité de restauration de 1 000 repas par jour ;
- des locaux sécurisés pour l'entreposage d'armes et d'autres matériels sensibles.

La direction d'exercice et la *training audience* peuvent compter sur d'excellents systèmes d'information, de communication et de commandement, permettant de simuler par ordinateur des situations tactiques réalistes. La zone d'entraînement est modulable et peut facilement être reconfigurée en fonction du contexte et des objectifs de chaque exercice, ou servir à des conférences et à des séminaires.

Le JFTC dispose en outre d'un large espace à revêtement en dur permettant le montage de tentes et d'autres installations temporaires lors d'entraînements à grande échelle. Un récent exercice accueillait jusqu'à 4 000 participants, dont certains étaient déployés sur l'aéroport de Bydgoszcz. Des plans sont déjà établis en vue d'augmenter la capacité globale du JFTC de quelque 300 sièges et le début des travaux est prévu pour 2027.



Les drapeaux des États membres de l'OTAN devant le bâtiment principal du JFTC. Celui-ci abrite les installations d'entraînement du centre, comme l'auditorium, le CJOOC et les salles de cours. © JFTC

Pour l'anecdote, on notera que, comme le centre ne possède aucune possibilité de logement pour la training audience, ses activités constituent autant d'aubaines pour les hôtels de Bydgoszcz. Cela vaut au JFTC – et à l'OTAN en général – une grande popularité auprès de l'HoReCa et dans de nombreux autres commerces locaux.

ORGANISATION ET ACTIVITÉS DU JFTC

La fonction de commandant du JFTC est assumée par un officier du grade de général-major ou équivalent, issu alternativement des forces armées allemandes et polonaises. Il s'agit actuellement du général-major Bogdan Rycerski des forces terrestres polonaises. Il est assisté d'un général de brigade de nationalité hongroise ou tchèque, cumulant les fonctions de commandant en second (DCOM) et de chef d'état-major (COS), ainsi que d'un *Staff Advisory Group* composé d'un bureau Budget et Finances, d'un conseiller juridique et d'un bureau des Relations publiques. Le DCOM/COS contrôle également une petite équipe de trois conseillers, détachée au *NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Centre* (JTEC), à Krtsanisi, en Géorgie.

Pour le reste, le personnel du JFTC est réparti en quatre services :

- le département du *Director of Management*, responsable de :
 - la coordination du soutien administratif et juridique, ainsi que de la gestion de l'information publique,
 - la programmation et la planification des entraînements, exercices et activités de développement des opérations militaires.
- la *Training and Exercise Division*, chargée de l'entraînement et des exercices au profit d'états-majors et de forces de niveau tactique sur tout le spectre des opérations de l'Alliance ;
- la *Training and Exercise Enabling Division*, chargée :
 - de soutenir la *Training and Exercise Division* avec des outils de modélisation et de simulation, ainsi que d'appuyer l'ACT lors d'expérimentations et d'exercices,
 - d'analyser et de tirer des enseignements des expériences acquises.
- la *Headquarters Support Division*, qui assure la gestion des ressources, des infrastructures et des biens du JFTC, des activités de formation et d'expérimentation, ainsi que la sécurité au sein du centre.

Dans les premiers mois suivant son ouverture, le JFTC participait à la certification d'états-majors de corps d'armée comme forces de réaction rapide de l'OTAN et assurait des entraînements préalables au déploiement (*Pre-Deployment Trainings – PDT*) au profit d'organismes de commandement désignés pour une opération extérieure, comme les états-majors régionaux (*Regional Commands – RC*) de l'ISAF en Afghanistan. En 2011, les trois sections de la *Training and Exercise Division* s'occupaient quasi exclusivement de PDT au profit des RC North et South ainsi que des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (*Operational Mentor and Liaison Teams – OMLT*).

Chaque PDT était organisé et encadré par l'une des sections, qui recourait à l'assistance d'un large groupe de *subject matter experts* (SME) civils et militaires. Recrutés spécifiquement en fonction du programme de chaque PDT, les SME donnaient des exposés théoriques, participaient à des séances de questions-réponses sur des sujets donnés, suivaient et conseillaient les membres de la *training audience* durant les *computer-assisted exercises* (CAX) ou servaient de *role players*. Ces PDT permettaient à tous les participants non seulement d'apprendre à appliquer

correctement les procédures de l'OTAN et de s'y entraîner dans un environnement restituant bien la situation sur le terrain, mais aussi de faire connaissance et de créer parmi eux un climat de confiance bénéfique avant même leur déploiement en opérations.

Le spectre d'activités du JFTC s'est progressivement élargi et modifié à partir de 2013, année au cours de laquelle le centre a conduit non seulement quatre PDT au profit de l'ISAF, mais aussi des exercices à objectif plus général, liés au développement des capacités de l'Alliance, comme un premier *Coalition Warrior Interoperability eXploration, eXperimentation, eXamination eXercise* (CWIX). L'objectif primaire des CWIX est d'améliorer l'interopérabilité entre les pays membres de l'OTAN et ses partenaires, en testant et en améliorant les systèmes C4I (*command, control, communication, computer and intelligence*) nationaux ou OTAN, notamment ceux susceptibles d'être mis en œuvre au sein d'une Force de réaction alliée (*Allied Reaction Force – ARF*) ou d'un Groupe de forces interarmées multinationales (*Combined Joint Task Force – CJTF*).



Des officiers du NATO Rapid Deployable Corps – Türkiye durant un training event en 2023. Ils travaillent dans une tente faisant partie d'une infrastructure temporaire installée pour les besoins de l'exercice. © JFTC

Quand l'OTAN s'est retiré d'Afghanistan, les PDT se sont réorientés vers la mission OTAN en Iraq (*NATO Mission Irak* – NMI). Constituée à Bagdad en 2018, celle-ci a pour objectif de conseiller les autorités irakiennes dans le développement de leurs forces de sécurité, face à des menaces comme l'État islamique. Du personnel militaire et civil de l'OTAN y opère de manière non combattante aux côtés d'autres partenaires internationaux et la formation dispensée au JFTC assure à la *training audience* une bonne connaissance et compréhension des domaines suivants :

- les programmes de partenariat de l'OTAN ;
- la mission et l'organisation de la NMI ;
- la culture irakienne et l'environnement dans lequel les membres de la *training audience* opèreront durant leur déploiement ;
- leur rôle de « conseiller » et ses principes.

Le JTEC, actif à Krtsanisi depuis 2020, est la contribution du JFTC à un partenariat de l'OTAN visant l'amélioration des capacités de défense de la République de Géorgie. Le conflit russo-ukrainien a lui aussi exercé un effet sur les activités du JFTC : bien que les études et exercices qui y sont liés soient du ressort du JATEC et du JALLC, plusieurs *training events* à l'intention de militaires ukrainiens se sont déroulés dans les installations du JFTC. Enfin, le JFTC développe actuellement ses capacités dans le domaine du wargaming, en vue de tester et d'évaluer au niveau tactique les nouveaux et futurs plans opérationnels de l'OTAN.

PRÉSENCE BELGE AU JFTC

La Belgique a assuré une présence au JFTC pratiquement depuis son inauguration. Elle détachait initialement un seul officier – remplacé en 2007 par deux autres – et deux sous-officiers. Affectés à la *Training and Exercise Division*, ces trois ou quatre militaires belges étaient tous actifs au sein du *RC South*. La *training audience* comprenant peu de Belges durant ces premières années, la voilure fut réduite en 2009 avec le départ d'un des officiers, suivi en 2010 de celui des deux sous-officiers – précisément au moment où des officiers et sous-officiers belges

désignés pour une mission OMLT faisaient leur apparition au sein de la *training audience*. Une mutation du dernier Belge restant vers la section OMLT aurait certainement pu être utile, mais à Bruxelles, les dés étaient jetés et, en août 2011, la Belgique a interrompu sa présence au sein du JFTC.

La situation en était restée là jusqu'en 2021, avec l'arrivée du major Marc Sijsmans, affecté à la *Training Analysis and Quality Assurance Branch*, au sein de la *Training and Exercise Enabling Division*, où il cumulait plusieurs fonctions, dont celle de *Training Objectives Manager*. Sa présence à ce poste permettant de suivre de près l'ensemble des activités du JFTC et de prendre connaissance de nombreux documents intéressants, le retour sur investissement pour la Défense belge est indéniable. Arrivant en fin de séjour en décembre 2025, le major Sijsmans a eu la satisfaction d'apprendre qu'un officier avait été désigné pour lui succéder.

Bien que le poste occupé par le seul Belge présent au JFTC assure à notre Défense une bonne visibilité auprès des *training audiences* d'autres nationalités, celle-ci pourrait encore être améliorée en accroissant notre présence à Bydgoszcz. Quelques jours avant son retour en Belgique, le major Sijsmans affirmait qu'en envoyant un successeur dans sa fonction, la Défense avait certainement fait le bon choix. Il estimait qu'il ne fallait pas l'échanger contre un poste à la *Training and Exercise Division*, la position actuellement occupée étant certainement la plus rentable pour notre Défense. Si un deuxième officier belge était envoyé à Bydgoszcz, le mieux serait de l'affecter au JATEC plutôt qu'au JFTC, afin de permettre une prise de connaissance directe des enseignements du conflit russo-ukrainien et de les relayer vers l'état-major général à Evere. Il reste à voir si les budgets et la situation en personnel de notre Défense le permettraient.

Mots-clés : *JFTC, JATEC, Bydgoszcz, ACT*

EUROPEAN DEFENCE – READINESS 2030: TWEЕ EU-MOTOREN VOOR DEFENSIE OP HALVE KRACHT

Pieter-Jan PARREIN
Cédric LOMBAERTS



© Europese Commissie

Face à une détérioration de l'environnement sécuritaire, la défense européenne n'évolue plus seulement par l'addition d'initiatives nationales ou de compromis intergouvernementaux. À travers le Livre blanc pour une défense européenne – Préparation à l'horizon 2030 (European Defence – Readiness 2030), la Commission européenne esquisse un déplacement potentiellement structurant : celui d'un recours accru à ses instruments juridiques et budgétaires pour agir dans un domaine qui demeure pourtant au cœur de la souveraineté des États.

S'agit-il d'un ajustement pragmatique ou des prémices d'une redéfinition plus profonde du rôle de l'Union européenne en matière de défense ? En mobilisant la notion de bricolage institutionnel, cet article propose une lecture transversale de la « Préparation à l'horizon 2030 » et met en lumière les lignes de tension ainsi que les marges d'innovation qui traversent la défense européenne.

Majoor Pieter-Jan Parrein werkt op de desk EU van het stafdepartement Strategie van de Belgische Defensiestaf voor capaciteitsbeleid en is Deputy Central POC voor het Europees Defensieagentschap (EDA). Hij is momenteel ook Belgische vertegenwoordiger in de ad-hocwerkgroep militaire mobiliteit (Ad Hoc Working Party Military Mobility, AHWP MM) van de Raad van de Europese Unie (EU).

Dhr. Cédric Lombaerts werkt eveneens op de desk EU voor industrieel-financieel beleid en zetelt in de werkgroep defensie-industrie (DIWP) van de Raad van de Europese Unie. Sinds april 2026 is hij gedetacheerd bij de Europese Commissie binnen het directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart (DG DEFIS).

Dit artikel reflecteert geen officiële posities van de Belgische Defensie of DG DEFIS en verbindt uitsluitend de auteurs.

“After the voluntary action plans for aligning military mobility between the Member States since 2018, the geopolitical situation shows that it is urgent to do more. This is why the Commission proposes direct EU legislation on this issue with this Proposal for Regulation of the Military Mobility Package¹, based on the Targeted Stakeholder Consultation with you all.”² Met deze verklaring vatte de Europese Commissie op 9 januari 2026 de besprekingen aan in de AHWP MM over haar voorstel voor een verordening over militaire mobiliteit (MilMob). De Commissie markeerde hiermee een duidelijke breuk met eerdere, grotendeels vrijwillige intergouvernementele coördinatiemechanismen en gaf zichzelf een centrale positie in een belangrijk domein om de Europese defensieparaatheid te versterken via haar bevoegdheid om Europees recht te initiëren voor transportbeleid (dat in dit geval bovendien directe ingang vindt in alle EU-landen). Aangezien de Commissie geen bevoegdheid heeft inzake defensiebeleid, dat behoort tot de soevereiniteit van de EU-lidstaten, beperkt dit evenwel de mogelijkheden van de Commissie om voorstellen te doen tot regulering van militair transport dat gebruik maakt van *dual-use*-transport- en logistieke capaciteiten en *dual-use*-infrastructuur.³

Deze ontwikkeling past binnen het structurele spanningsveld tussen communautaire sturing en intergouvernementele besluitvorming in de EU. Hoewel lidstaten defensie blijven beschouwen als een kern van nationale soevereiniteit heeft de intergouvernementele samenwerking op EU-niveau voor defensie de voorbije twee decennia slechts beperkte resultaten opgeleverd. Het toenemende optreden van de Commissie, waarbij haar bevoegdheden maximaal worden ingezet ten dienste van defensie, kan dan ook worden gelezen als een antwoord op deze institutionele impasse. Echter, door haar beperkte bevoegdheden kan de Commissie

¹ Europese Commissie, “Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures to facilitate the transport of military equipment, goods and personnel across the Union”, Europese Commissie, 19 november 2025. (https://transport.ec.europa.eu/document/download/4557a31a-0444-4489-a26f-2ef156f10d9f_en?filename=COM_2025_847.pdf)

² “In navolging van de vrijwillige actieplannen voor de afstemming van de militaire mobiliteit tussen lidstaten sinds 2018, blijkt uit de geopolitieke situatie dat er dringend meer gedaan moet worden. Het is om die reden dat de Commissie directe EU-wetgeving voorlegt met dit voorstel tot verordening inzake het pakket militaire mobiliteit, gebaseerd op de gerichte raadpleging van belanghebbenden met u allen.”

³ *Dual-use* betekent bruikbaar voor zowel civiele als militaire doeleinden.

dus maar vechten op halve kracht voor defensie, terwijl de moeilijkheden inzake intergouvernementele samenwerking ervoor zorgen dat de EU-lidstaten in de praktijk op hun beurt ook maar op halve kracht kunnen bijdragen aan een meer coherent defensiebeleid op EU-niveau.

Dit artikel bekijkt *Defence Readiness 2030* vanuit deze lens⁴. Eerst wordt dit nieuwe narratief toegelicht; vervolgens wordt de toenemende rol van de Commissie gekaderd in termen van ‘bricolage’, waarna de link wordt gelegd met het capacitaire, industriële en financiële beleid van de EU inzake defensie.

Defence Readiness 2030: het nieuwe narratief

De Russische invasie van Oekraïne op 24 februari 2022 confronteerde de EU met de terugkeer van grootschalige conventionele oorlog in Europa. Pas in maart 2025 werd dit gekristalliseerd in een coherent narratief: *European Defence – Readiness 2030*: tegen 2030 moet de EU paraat zijn om een gewapende agressie op een geloofwaardige wijze te weerstaan en af te schrikken.



Ursula von der Leyen bij de voorstelling van ReArm Europe. © Europese Commissie.

⁴ Voor een andere benadering van *Defence Readiness 2030*, zie het artikel van luitenant-kolonel Nicolas Van Houtte in ditzelfde nummer (*L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie : Conséquences stratégiques pour l'Union européenne et la Belgique*).

Het nieuwe narratief wordt belichaamd door de *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, die werd gepresenteerd op 19 maart 2025 door de eerste commissaris voor Defensie en Ruimte ooit, Andrius Kubilius, met aan zijn zijde Kaja Kallas, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie (HR/VP). De functie van HR/VP vormt zelf de brug tussen de communautaire en de intergouvernementele kant van de EU voor het buitenland- en veiligheidsbeleid, inclusief defensie. Een paar dagen voordien stelde de voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen, het *ReArm Europe Plan* voor, dat de financiële basis vormt voor *European Defence – Readiness 2030*.⁵



Kubilius en Kallas bij de voorstelling van de White Paper. © Europese Commissie.

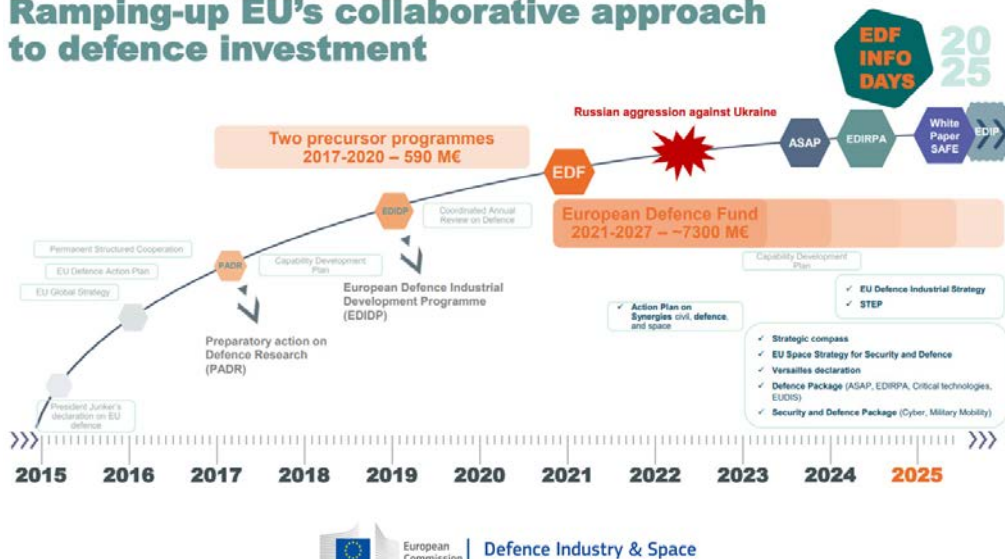
⁵ Europese Commissie, “Press statement by President von der Leyen on the defence package”, *Europese Commissie*, 4 maart 2025. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/et/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf)

ReArm Europe en *Defence Readiness 2030* vormen samen een uitgebreid pakket aan capacitaire (waaronder militaire mobiliteit), industriële en financiële maatregelen zodat de lidstaten kunnen beschikken over de nodige capaciteiten om het volledige spectrum van militaire taken uit te voeren, inclusief in geval van een grootschalige gewapende agressie en dus ook de ontrading hiervan. Hoewel dergelijke taal tegen de NAVO lijkt aan te schurken, moeten de EU-initiatieven als complementair beschouwd worden. Ook na de invasie van Oekraïne blijft de versterking van de Europese defensie hoofdzakelijk ingebed in het NAVO-kader dat zorgt voor de coherentie van de nationale defensieplannen. Hoewel hogere defensiebudgetten zorgen voor hogere nationale bijdrages aan en de versterkte paraatheid van de NAVO, dragen deze slechts in beperkte mate bij tot meer capacitaire samenhang op EU-niveau, industriële consolidatie van de Europese defensiegerelateerde technologische en industriële basis (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) en EU/Europese strategische autonomie. NAVO-capacitaire doelstellingen worden immers nationaal – d.w.z., tussen de NAVO-lidstaten – verdeeld en aangezien niet-EU-capaciteiten een belangrijke rol vervullen, leiden deze doelstellingen niet automatisch tot een Europees coherent geheel of een echte Europese pijler binnen de NAVO, wat de Europese/EU-autonomie inzake defensie en ontrading zou versterken. Interoperabiliteit tussen de nationale NAVO-defensies steunt ook slechts op minimale standaarden en niet op identieke capaciteiten, wat fragmentatie binnen de EDTIB bestendigt.

De ‘bricolage’ van de Europese Commissie

Ondanks het feit dat nationale veiligheid – inclusief defensie – een exclusieve bevoegdheid is van de lidstaten (art. 4, §2 VEU) heeft de Commissie haar rol ter ondersteuning van defensie het afgelopen decennium geleidelijk uitgebreid, zoals de grafiek hieronder aangeeft.

Ramping-up EU's collaborative approach to defence investment



Grafiek over de toenemende rol van de Commissie (DG DEFIS) inzake defensie, met ook het logo erbij van DG DEFIS. © Europese Commissie.

Dit creatief en bewust inzetten van haar bevoegdheden en het combineren van instrumenten en middelen om bevoegdheden uit te breiden, wordt ook 'bricolage' genoemd⁶. De Commissie past hiervoor een reeks discursieve (stap voor stap via *agreed language* in beleidsdocumenten), budgettaire en organisationele (het oprichten van DG DEFIS en het aanstellen van een commissaris voor defensie) maatregelen toe. Kenmerkend is dat dit effect vaak in gang wordt gezet en versterkt door crisissituaties.

Zo verankert de Commissie zichzelf op het Europese defensietoneel, 'ten koste' van de soevereiniteit van de lidstaten. Dit wordt door (vooral grote) lidstaten ervaren als problematisch, maar is in wezen het inherente voordeel van de Europese

⁶ Patrick Müller, Peter Slominski, Wolfgang Sagmeister, "Supranational Self-Empowerment Through Bricolage: The Role of the European Commission in EU Security and Defence", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 62(6), 6 december 2023. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13564>)

constructie. De grotere beleidsmogelijkheden die gedeelde soevereiniteit op EU-niveau biedt, zijn een troef vergeleken met de beperkte beleidsmogelijkheden van volstreekte nationale soevereiniteit.

De capacitaire *White Paper for European Defence – Readiness 2030*

Hoewel het Europees Defensieagentschap (EDA) sinds 2004 het centrale EU-forum is voor intergouvernementele capacitaire samenwerking op het vlak van defensie bleef de concrete output beperkt, vooral door een terughoudendheid van lidstaten om diepgaand samen te werken. Het belangrijkste praktische wapenfeit van het EDA is zijn initiërende rol voor de *Multinational Multi-Role Tanker Transport (MRTT) Fleet*, een NAVO-vloot van strategische transport- en *air-to-air refuelling*-vliegtuigen, beheerd door het *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA).

Via de *White Paper for European Defence – Readiness 2030* toont de Commissie zich nu ook als beleidsondernemer binnen het capacitaire domein van defensie, zij het gebruikmakend van de brugfunctie van HR/VP Kallas als commissaris en, tegelijkertijd, *leading lady* van het defensiebeleid in de EU.

Het belangrijkste element van de *White Paper* is de identificatie van kritieke capacitaire tekorten (*capability gaps*), nl. de *priority capability areas* (PCA's). Vervolgens kunnen deze aangepakt worden via aankopen (*procurement*) en ontwikkeling, om zo de Europese defensieparaatheid te versterken voor het volledige operationele spectrum (inclusief territoriale verdediging). De *White Paper* spreekt over zeven PCA's: *air and missile defence*, *artillery systems*, *ammunition and missiles*, *drones and anti-drones systems*, *military mobility*, *AI/quantum/cyber and electronic warfare* en *strategic enablers and critical infrastructure protection*. In het kader van *Security Action For Europe* (cf. infra) werden hier nog twee PCA's aan toegevoegd, *ground combat* en *maritime capabilities*, wat het totaal op negen PCA's brengt.

De HR/VP, gesteund door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), stelde voor dat de lidstaten zelf de leiding zouden nemen van deze PCA's om de lidstaten op

hun verantwoordelijkheid te wijzen. Tijdens de *Foreign Affairs Council (FAC) – Defence* van oktober 2025 werd een verdeling per PCA bevestigd tussen de *(co-)lead nations* en geïnteresseerde/deelnemende lidstaten. Via een nieuwe *joint communication* op 16 oktober 2025 – de *Defence Readiness Roadmap 2030*⁷ – probeerden de Commissie en de HR/VP de EU-lidstaten nu ook tot effectieve actie aan te manen. Deze roadmap, overigens een goed voorbeeld van discursieve ‘bricolage’, legt scherpe timings op voor het opzetten van de PCA’s (het eerste trimester van 2026) en bepaalt dat alle projecten, contracten en financiering klaar moeten zijn tegen eind 2028.

Door de initiatieven vanuit de Commissie en de HR/VP moe(s)t het EDA zijn plaats terugvinden, want het identificeren van de *EU capability gaps* is een van de hoofdtaken van het EDA zelf, naast het stimuleren van samenwerking tussen de lidstaten inzake capacitaire ontwikkeling en gezamenlijke aankopen. De *governance* van de PCA’s is flexibel, maar de *lead nations* maken gebruik van het EDA voor de ondersteuning van hun PCA via *coordination groups* (CG’s). Deze CG’s worden gekoppeld aan de bestaande capacitaire ontwikkelingsstructuren van het EDA, namelijk de *capability expert groups*. De discursieve ‘bricolage’ van de Commissie heeft dus gezorgd voor de heroriëntering van de belangrijkste intergouvernementele defensie-actor in de EU: het EDA. Tegelijkertijd leidde dit mee tot het voorstel voor het versterken (dankzij de Commissie) van het EDA – een versterking die jarenlang afgeblokt werd door de EU-lidstaten zelf. België staat open voor samenwerking in alle CG’s/PCA’s en is *co-lead*, samen met Duitsland en Nederland, voor de PCA ‘militaire mobiliteit’.

De Commissie betreedt het capacitaire domein via de *Defence Readiness Roadmap 2030* door capacitaire ontwikkeling in de PCA’s aan te moedigen aan de hand van vier *flagship projects*: het *European drone defence initiative*, de *eastern flank watch*, het *European air shield* en het *European space shield*. Deze *flagship projects* zijn pan-Europese projecten die de veiligheid van heel Europa moeten versterken, open zijn voor alle lidstaten en coherent zijn met de militaire plannen van de NAVO.

⁷ Europese Commissie & HR/VP, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030”, Europese Commissie, 16 oktober 2025. (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030_en)

De term *flagship* dient in eerste instantie als politiek label om voldoende aandacht, momentum en financiële middelen naar deze pan-Europese projecten te brengen. De toekomst en concretisering van *flagships* dient echter gezien te worden in de respectievelijke PCA's (met lidstaten aan het roer) en de *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI, zie infra). Wanneer lidstaten dat wensen, kan de Commissie betrokken worden bij hun werkzaamheden in de PCA's, zoals dat het geval is bij de *eastern flank* en rond onbemande systemen (drones) die in wezen de *flagships* belichamen.

Industrieel en financieel: de motor van de Commissie

De interne markt is de hoeksteen van de EU, waarbinnen de Europese Commissie bijzonder veel bevoegdheden geniet. Het hoeft niet te verbazen dat de 'bricolage' van de Commissie op het vlak van defensie hier zijn oorsprong vindt, te beginnen met het onderzoeksbeleid (via het Europees Defensiefonds (EDF) en zijn voorlopers) en, sinds 2022, ook het industrieel beleid door te sturen op de vraagzijde van de markt via vraagaggregatie en stimulansen in gezamenlijke aankopen (*European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act* – EDIRPA), alsook op de aanbodzijde via de subsidiëring van industriële opschaling (*Act in Support of Ammunition Production* – ASAP).

Het EU-budget mag niet aan wapens worden uitgegeven (art. 41(2) VEU). Daarom bricoleren de EU en de lidstaten met subsidiëring voor industriële opschaling (€ 500 miljoen voor ASAP) of het betalen van administratieve kosten bij gezamenlijke aankopen (€ 310 miljoen voor EDIRPA). Eind 2025 werden de EDIRPA- en ASAP-logica's verankerd naar de toekomst toe in het *European Defence Industry Programme* (EDIP). EDIP bevat eveneens de mogelijkheid voor het opzetten van *European Defence Projects of Common Interest* (EDPCI): industriële samenwerkingsprojecten tussen entiteiten in minstens vier lidstaten die moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de kritieke militaire capaciteiten van de lidstaten.⁸ Zoals aangegeven, betreedt

⁸ Raad van de EU, "European Defence Industry Programme: Council gives final approval", Council of the EU, 8 december 2025. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/08/european-defence-industry-programme-council-gives-final-approval/>)

de Commissie via deze weg eveneens het capacitaire domein, evenwel in volle samenspraak met de lidstaten in het kader van de Werkgroep defensie-industrie (*Defence Industry and Innovation Working Party* – DIWP) waar lidstaten vaak vertegenwoordigd zijn door hun ministerie van Defensie. Uiteraard zijn lidstaten niet afkerig van bijkomend EU-budget voor (hun) defensie-industrie. Voor de rol die de Commissie daarin speelt, zijn ze meer terughoudend.

In het huidige meerjarig financieel kader (MFK) van de EU – de EU-begroting van 2021 tot en met 2027 – werd voor de eerste keer specifiek een budget voorzien voor defensie, met € 8 miljard voor onderzoek en ontwikkeling via het EDF en € 1,7 miljard voor investeringen in infrastructuur die belangrijk is voor militaire mobiliteit. Deze budgetten werden verder aangevuld met de € 1,5 miljard voor EDIP voor de periode 2025-2027. In het kader van de *Defence Readiness 2030* diende meer te gebeuren, buiten het EU-budget om. In het *ReArm Europe Plan* maakte de Commissie ten volle gebruik van de economische en regulatieve troeven van de EU om het soevereine defensiebeleid van de lidstaten te ondersteunen. Ten eerste werd een leenfaciliteit (*Security Action for Europe* – SAFE⁹) van € 150 miljard opgezet, onder voorwaarde dat de lidstaten gezamenlijk zouden aankopen binnen de PCA's. Daarnaast mogen de lidstaten meer schulden maken in hun nationale begroting.¹⁰ Samen met meer toegang tot structurele fondsen voor defensie (bijv. cohesiebeleid¹¹), het uitbreiden van het leenbeleid van de Europese Investeringsbank (EIB)¹² en het stimuleren van private investeringen kan dit leiden tot een mogelijke financiële injectie van € 800 miljard.

⁹ Europese Commissie, “Security Action for Europe”. (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en)

¹⁰ Europese Commissie, “Ruimte bieden voor hogere defensie-uitgaven binnen het Stabiliteits- en Groeipact”. (https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884fiao_en)

¹¹ Raad van de EU, “Cohesion policy mid-term review: Council adopts new laws to better address current and emerging challenges”. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/18/cohesion-policy-mid-term-review-council-adopts-new-laws-to-better-address-current-and-emerging-challenges/>)

¹² Europese Investeringsbank, “EIB steps up financing for European security and defence and critical raw materials”. (<https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials>)

Ondanks de inspanning van het EDA en de Commissie voor capacitaire *matchmaking* inzake SAFE, lijkt de impact op een meer gezamenlijke verwerving beperkt. Vanwege de korte tijdshorizon (eind 2030) worden de SAFE-leningen voornamelijk ingezet om bestaande samenwerkingen te financieren. Sommige lidstaten maken gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden die voorzien zijn voor samenwerking om puur nationale defensieprogramma's te financieren, wat duidt op een blijvende problematiek om echt samen te werken voor defensie op EU-niveau wanneer er economische belangen zijn.

Conclusie: kan $0,5 + 0,5$ gelijk zijn aan 1?

In de inleiding hebben we naar militaire mobiliteit verwezen om te illustreren dat de intergouvernementele dynamiek voor een meer coherent defensiebeleid maar op halve kracht werkte. De meningen tussen de EU-landen zijn vaak te verdeeld om grote stappen vooruit te zetten op een vrijwillige basis, hoewel iedereen de noodzaak hiertoe ziet. In het geval van militaire mobiliteit is er de noodzaak om regulering op te lijnen (zowel tijdens als buiten crisistijd), infrastructuur te verbeteren, meer capaciteiten te verwerven en de *governance* te verbeteren. Anderzijds draait de communautaire motor van de Europese Commissie om een push te geven aan een meer coherent defensiebeleid ook maar op halve kracht, omdat defensie geen bevoegdheid is van de Commissie en ze enkel zijdelings via haar andere bevoegdheden kan inwerken op het Europese defensiebeleid; voor militaire mobiliteit is dat via het EU-transportbeleid.

De coördinatie of zelfs interactie tussen de *European Defence Readiness*-initiatieven die aangestuurd worden door de Commissie (SAFE, *flagships*/EDPCI's, EDIP) en door de lidstaten (*coordination groups* voor de *priority capability areas*) kunnen nog altijd verbeterd worden, hoewel we een opijning en coördinatie kunnen opmerken tussen EDPCI's (deel van EDIP) en de projecten van de CG's van de verschillende PCA's. De Commissie bouwt haar eigen expertise inzake defensie verder uit vanwege haar ondersteunende defensiebeleid, maar er zou nog meer samenwerking kunnen

komen met de al bestaande militaire expertise in de EU (EDA, *EU Military Staff* (EUMS), *EU Military Committee* (EUMC)). Er is ook nog vaak een vorm van competitie tussen EU-spelers onderling, wat begrijpelijk is voor een domein dat in de spotlights staat met bijbehorende budgetten, maar er is ook een duidelijke verbetering van de oplijning en afstemming. De Commissie-initiatieven voor defensie op het vlak van onderzoek, industrie en capacitaire ontwikkeling worden ook vanaf het prille begin gecoördineerd met lidstaten en de vertegenwoordiging van de Ministeries van Defensie in de Raad. Ook in de uitvoering houden de lidstaten een grote controle via de verschillende programmacomités (bijv. EDF of EDIP). Recente initiatieven, zoals de gezamenlijke EDA-Commissie-workshop voor lidstaten om EDPCI's en het werk in de CG's/PCA's te deconflicteren, tonen bovendien aan dat de supranationale en intergouvernementele violen beter afgestemd raken.

De ontluikende EU-dynamiek tussen het communautaire en intergouvernementele domein inzake militaire mobiliteit kan misschien een voorbeeld zijn voor nog meer. Zo proberen de *co-lead nations* Duitsland, Nederland en België vanuit de (intergouvernementele) CG/PCA 'militaire mobiliteit' voorstellen te doen om het gedane en goede technische werk in intergouvernementele fora – regulering (EDA, PESCO MilMob), uitwerking van een *digital information system* voor militaire mobiliteit (EDF) en de bestaande *governance*-structuur (PESCO MilMob) – als basis te gebruiken voor specifieke aspecten van de door de Commissie voorgestelde verordening voor militaire mobiliteit. Er wordt getracht om de twee 'EU-motoren' – de Commissie en de lidstaten – beter op te lijnen en ze lijken elkaar te pushen in de richting van een ambitieus maar evenwichtig kader voor militaire mobiliteit in de EU dat eveneens afgelijnd is met NAVO-initiatieven.

Het is nog te vroeg om te spreken van een nieuw model voor EU-defensiesamenwerking, maar het dossier van de militaire mobiliteit toont hoe de twee Europese 'motoren' elkaar kunnen versterken. Misschien moeten de EU-lidstaten meer openstaan voor deze stuwende rol van de Commissie inzake defensie (met DG DEFIS in de *lead*) en deze tegelijk goed kaderen in een versterkte samenwerking met de bestaande

intergouvernementele structuren op EU-niveau voor defensie: het EDA, de EUMS en het EUMC. Een aparte Raad van de EU voor defensie zou aan deze versterkte samenwerking de gepaste politieke sturing vanuit de lidstaten kunnen geven, ook in aanloop naar strategische beslissingen binnen de Europese Raad en bij nieuwe initiatieven van de Europese Commissie.

In een veranderde veiligheidscontext is een meer coherente Europese defensiesamenwerking immers geen ideologisch project, maar een strategische noodzaak om de EU-lidstaten te positioneren als spelers op het wereldtoneel, in plaats van als pionnen.

Trefwoorden:

European Defence – Readiness 2030, ReArm Europe Plan, Europese Commissie.

L'INVASION DE L'UKRAINE PAR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE : CONSÉQUENCES STRATÉGIQUES POUR L'UNION EUROPÉENNE ET LA BELGIQUE

Nicolas VAN HOUTTE



© Image générée par IA

De oorlog in Oekraïne herschikt de strategische kaarten voor de EU en België. Hij versnelt het debat over de veiligheidsambities van de Unie, tussen intergouvernementele sturing en supranationale impulsen. Met European Defence – Readiness 2030 zet de Commissie een koers uit en lanceert zij hefboomen om de lidstaten te helpen hun paraatheidsniveau te bereiken. De NAVO reageert op de Russische dreiging, versterkt haar steun aan Oekraïne en past haar plannen en capaciteitsdoelstellingen aan. Kunnen de EU en de NAVO hun doelstellingen laten convergeren, en zullen de lidstaten de voorziene steun daadwerkelijk benutten? Zal dit de Europese strategische autonomie doen groeien, met de NAVO als hoeksteen van de collectieve verdediging? België moet zijn eigen traject bepalen en dit verankeren binnen de EU en de NAVO, als loyale en geloofwaardige bondgenoot met voldoende middelen.

Le lieutenant-colonel Nicolas VAN HOUTTE est officier CT de la Force terrestre. Il est actuellement en poste à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne en tant que conseiller militaire de l'ambassadeur belge au Comité politique et de sécurité ainsi qu'au sein du Groupe politico-militaire du Conseil de l'UE. Il a auparavant alterné entre fonctions CIS en unité ou état-major et fonctions politico-militaires au sein de l'Information Operations Group et d'ACOS STRAT.

Un conflit qui change l'équation

La guerre en Ukraine bouleverse l'ordre international fondé sur des règles en remettant en cause la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'interdiction du recours à la force. Elle réintroduit aux portes de l'Europe une guerre interétatique de haute intensité portée par une puissance majeure, donnant crédit à l'idée que la coercition et le fait accompli peuvent l'emporter lorsque des intérêts jugés vitaux sont en jeu. Cette rupture modifie les perceptions de sécurité des Européens, leur fait directement ressentir la fragilité du droit international et les oblige à assumer davantage leur propre sécurité.

Ce choc agit comme un catalyseur politique et institutionnel. Au sein de l'Union européenne (UE), il bouscule le curseur entre intergouvernementalisme et supranationalité, accélère une intégration de fait dans les champs de la sécurité, de l'énergie et de l'économie de guerre et révèle des divergences d'intérêts liées à la proximité de la menace, à l'héritage historique, aux dépendances énergétiques, aux souverainetés industrielles et aux contraintes budgétaires. Les effets s'étendent aussi naturellement à l'OTAN, au partenariat UE-OTAN et au lien transatlantique.

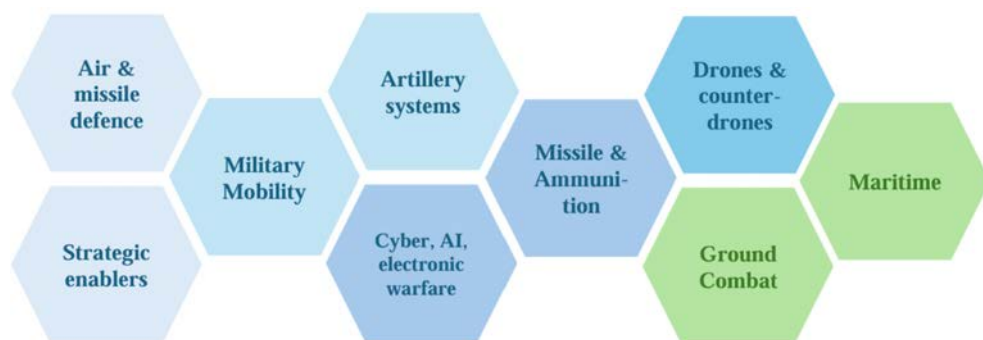
Réveil européen

Face à l'agression russe, l'UE et ses États membres ont réagi par une mobilisation durable et adaptative : quasi unité politique (n'étaient-ce les divergences d'opinion et d'action de la Hongrie, notamment), sanctions économiques et financières d'une ampleur inédite, soutien politique, financier et militaire renforcé à Kyiv et repositionnement de l'UE comme acteur de sécurité face à une menace russe désormais qualifiée de directe et persistante. Les réflexions sur l'autonomie stratégique sont relancées, avec l'ambition d'accroître la capacité d'action autonome en complémentarité avec l'OTAN, conformément à la Déclaration de Versailles de 2022¹ et aux conclusions régulièrement adoptées par le Conseil européen. Sur le plan militaire, les Européens revoient profondément leurs politiques de défense : hausse des budgets, évolution des plans de l'OTAN, posture renforcée sur le flanc est et intensification du soutien militaire à l'Ukraine. La structuration de la réponse s'accélère : des mesures d'urgence ont laissé place à des mécanismes de plus long terme visant la montée en puissance industrielle, la résilience des chaînes d'approvisionnement et l'agrégation de la demande au niveau européen.

¹ Assumer une plus grande responsabilité en matière de sécurité, prendre de nouvelles mesures décisives en vue de construire la souveraineté européenne, réduire la dépendance et élaborer un nouveau modèle de croissance et d'investissement pour 2030.

Préparation à l'horizon 2030 ; trajectoire structurante

L'année 2025 matérialise une trajectoire vers la « Préparation à l'horizon 2030 »² : améliorer la préparation globale, réduire les dépendances critiques, combler les lacunes capacitaires et consolider la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) afin de livrer en quantité et en cadence. La Commission européenne se positionne comme acteur clé en combinant cadre stratégique (Livre blanc et feuille de route 2030) et leviers budgétaires, réglementaires et normatifs (SAFE³, clause dérogatoire, Fonds européen de la défense, EDIP⁴, simplification des marchés, mobilité militaire). L'accent est mis sur une liste cohérente de déficits capacitaires critiques prioritaires : défense aérienne et antimissile ; moyens stratégiques ; mobilité militaire ; systèmes d'artillerie ; domaine cybernétique, intelligence artificielle et guerre électronique ; missiles et munitions ; drones et technologies antidrones ; combat au sol ; et domaine maritime.



European Defence Readiness 2030, closing the gaps
© Union européenne, 2025

² Commission européenne, *Livre blanc pour une défense européenne – Préparation à l'horizon 2030*, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dco-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

³ Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument « Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense » (« instrument SAFE »)*, JO L, 2025/1106, 28 mai 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32025R1106>.

⁴ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) 2025/2643 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2025 relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité des produits de défense et l'approvisionnement en de tels produits en temps utile (« règlement EDIP »)*, JO L, 2025/2643, 29 décembre 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32025R2643>.

La PESCO⁵ soutient ces efforts en agissant dans quatre domaines prioritaires : les dépenses de défense et d'investissement, le développement capacitaire, la coopération industrielle et en matière d'armement, ainsi que la préparation opérationnelle.

Le Livre blanc pour une défense européenne – Préparation à l'horizon 2030 fixe les besoins en matière d'investissement en recensant les lacunes capacitaires critiques européennes et en définissant des objectifs précis : améliorer la mobilité militaire, favoriser l'innovation de rupture, simplifier les processus, répertorier les options de financement pour le plan *ReArm Europe* et développer des partenariats structurants. Il a pour ambition de faire en sorte que l'Europe soit prête d'ici 2030, de reconstruire la défense européenne, d'optimiser le soutien à l'Ukraine, de dépenser mieux, ensemble et européen, de bâtir une industrie forte et innovante et de se préparer aux pires scénarios, y compris à une agression armée de grande ampleur. Une Europe forte et prête est la meilleure des dissuasions.



White Paper for European Defence – Readiness 2030

Le plan « Réarmer l'Europe/Préparation à l'horizon 2030 » met en place des instruments pour accélérer l'investissement et agréger la demande par des achats conjoints. Sur le pilier financier, SAFE peut lever jusqu'à 150 milliards d'euros en accordant des prêts aux États membres sur la base de plans nationaux approuvés

⁵ *Permanent Structured Cooperation*, ou Coopération structurée permanente (Articles 42.6 et 46 du Traité sur l'Union européenne). Établie en 2017, la coopération structurée permanente offre un cadre intergouvernemental juridiquement contraignant enjoignant aux États membres participants de coopérer dans la planification, le développement et l'investissement conjoints par des projets collaboratifs de développement capacitaire et de renforcer la préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées à la PSDC.

par la Commission européenne ; l'Ukraine et certains partenaires (EEE AELE⁶, candidats ou associés) peuvent participer sous certaines conditions. En parallèle, une clause dérogatoire nationale offre une marge budgétaire spécifique pendant quatre ans à compter de 2025 (surcroît annuel jusqu'en 2028 plafonné à 1,5 % du PIB), visant à mobiliser environ 650 milliards supplémentaires. Combiné à SAFE, le potentiel financier total pourrait atteindre 800 milliards d'ici 2030.

La feuille de route « Préserver la paix – Feuille de route pour la préparation de la défense à l'horizon 2030⁷ » décline ces orientations en étapes et jalons : constitution de coalitions capacitaires et désignation de nations cheffes de file au premier trimestre 2026 (avec l'Allemagne et les Pays Bas, la Belgique prend la tête du programme en matière de mobilité militaire), lancement des projets capacitaires au premier semestre 2026, objectifs d'achats conjoints et de contractualisation sur 2027–2028. L'Agence européenne de défense (AED) assure l'ossature intergouvernementale pour structurer ces coopérations et suivre l'adéquation besoins capacités. Quatre projets phares paneuropéens appelant à un investissement massif, urgent et coordonné sont proposés par la Commission : l'initiative sur la surveillance du flanc oriental (*Eastern Flank Watch*), l'initiative de défense antidrones européenne (*European Drone Defence Initiative*), le bouclier aérien européen (*European Air Shield*) et le bouclier spatial européen (*European Space Shield*)⁸.

Un paquet omnibus doit faciliter les investissements dans les capacités de défense, apporter une plus grande prévisibilité au secteur et faciliter l'accès aux financements de l'UE. La BEI⁹ élargit ses activités de prêt à certains projets de défense, tandis que la stratégie de l'Union de l'épargne et des investissements cherche à mobiliser des capitaux privés afin que la BITDE ne dépende plus exclusivement de budgets publics. La surveillance de la capacité industrielle devient régulière pour aligner volumes, cadences et goulots d'étranglement.

⁶ Espace économique européen – Association européenne de libre-échange

⁷ Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Préserver la paix – Feuille de route pour la préparation de la défense à l'horizon 2030 »*, JOIN(2025) 27 final, 16 octobre 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR-NL/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52025JC0027>

⁸ *Eastern Flank Watch* : intégration des systèmes de défense aérienne et antidrones avec des capacités terrestres et avec la sécurité maritime en mer Baltique et en mer Noire, couplée à l'amélioration de la connaissance de la situation, de la sécurité intérieure et de la gestion des frontières ; *European Drone Defence Initiative* : capacité agile et de pointe contre les systèmes aériens sans pilote ; *European Air Shield* : bouclier intégré et multicouche interopérable avec les structures de commandement et de contrôle (C2) de l'OTAN ; *European Space Shield* : protection et résilience des moyens et services spatiaux.

⁹ Banque européenne d'investissement

What is needed?

The White Paper for European Defence identified Europe's critical capability gaps.

The Readiness 2030 package unlocked up to €800 bn of investments.

This Roadmap, requested by the European Council, sets clear objectives and milestones for defence readiness by 2030.

What we propose



European Defence Flagships



**Eastern Flank
Watch**



**European Drone
Defence initiative**



**European
Air Shield**



**European
Space Shield**



Closing Capability Gaps

Member States form capability coalitions



Strengthening EU Defence Industrial Base

- Securing **resilience of supply chains**
- Tapping **full potential for defence innovation**
- Track **industrial capacity**



Boosting Defence Investment

- Simplifying European **defence market**
- Mobilising **private and public financing**
- **Military mobility area**

Standing firmly with Ukraine



*Preserving Peace, Defence Readiness Roadmap 2030
© Union européenne, 2025*

Le Programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP), doté de 1,5 milliard d'euros sur 2025–2027, doit renforcer la compétitivité et la réactivité industrielles, sécuriser la disponibilité et l'approvisionnement en produits de défense et stimuler la coopération avec l'Ukraine pour rétablir, reconstruire et moderniser son industrie.

Cet ensemble d'instruments et d'initiatives contraignants ou non donne un cadre aux États membres pour orienter leurs politiques nationales, renforcer leur base industrielle et accéder à des mécanismes de financement.

Il faut enfin noter que la défense européenne – Préparation à l'horizon 2030 (*European Defence Readiness 2030*) est soutenue par une stratégie pour une union de la préparation¹⁰ dans un cadre défini par l'UE pour renforcer sa capacité à anticiper, prévenir et répondre à des crises complexes, allant des catastrophes naturelles aux pandémies en passant par les cyberattaques et les menaces hybrides. Elle promeut une approche *whole-of-government* et *whole-of-society*, améliorant la coopération civilo-militaire, l'anticipation stratégique et la résilience dans l'ensemble des États membres.

OTAN, UE-OTAN et lien transatlantique

La guerre a également remis l'OTAN sur le devant de la scène : adhésion de la Finlande et de la Suède, montée en puissance de la posture de dissuasion sur le flanc est, évolution des plans de défense, engagement accru en faveur d'une capacité industrielle de défense renforcée et rapprochement politique accéléré avec l'Ukraine. L'UE et l'OTAN qualifient la Russie de menace systémique, globale et multidimensionnelle, et la traitent comme telle ; les constats et axes d'action se rejoignent, la coopération s'accélère et explore de nouvelles complémentarités.

Les budgets nationaux en matière de défense augmentent conformément aux engagements pris au sommet de La Haye en juin 2025 : 5 % du PIB d'ici 2035, structurés en 3,5 % de dépenses de défense au sens OTAN et jusqu'à 1,5 % pour la sécurité et la résilience. Au titre du processus OTAN de planification de défense (NDPP¹¹), des cibles capacitaires sont attribuées à chaque Allié, créant un cadre obligatoire de montée en puissance qui sécurise de facto le financement des initiatives européennes.

L'UE offre un potentiel décisif par ses leviers financiers, industriels et réglementaires et l'intensification de ses efforts se fait « en miroir » des besoins

¹⁰ Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie européenne pour une union de la préparation*, JOIN(2025) 130 final, 26 mars 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-EN-NL/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52025JCo130>.

¹¹ Processus OTAN de planification de défense (*NATO Defence Planning Process*) : cadre au sein duquel les activités de planification de défense nationales et alliées peuvent être harmonisées, afin de permettre aux Alliés de fournir les forces et capacités requises de la manière la plus efficace possible. Il doit faciliter le recensement, le développement et la mise à disposition en temps utile de l'ensemble des forces nécessaires – interoperables et dûment préparées, équipées, entraînées et soutenues – ainsi que des capacités militaires et non militaires associées, pour mener à bien toute la gamme des missions de l'Alliance.

de l'Alliance : l'OTAN apporte planification (plans et cibles capacitaires) et posture de dissuasion, l'UE contribue à l'économie de la défense (financement, marché, industrie, normes). Plus l'UE industrialise, plus l'OTAN gagne en masse, cadence et interopérabilité sur le théâtre européen ; la Commission européenne ancre ses initiatives dans les objectifs capacitaires OTAN. La souveraineté européenne ne s'oppose pas à l'Alliance ; elle peut renforcer la crédibilité collective en internalisant la production, en accélérant la disponibilité et en réduisant la fragmentation.



Sommet de l'OTAN à La Haye, 2025
© OTAN 2025

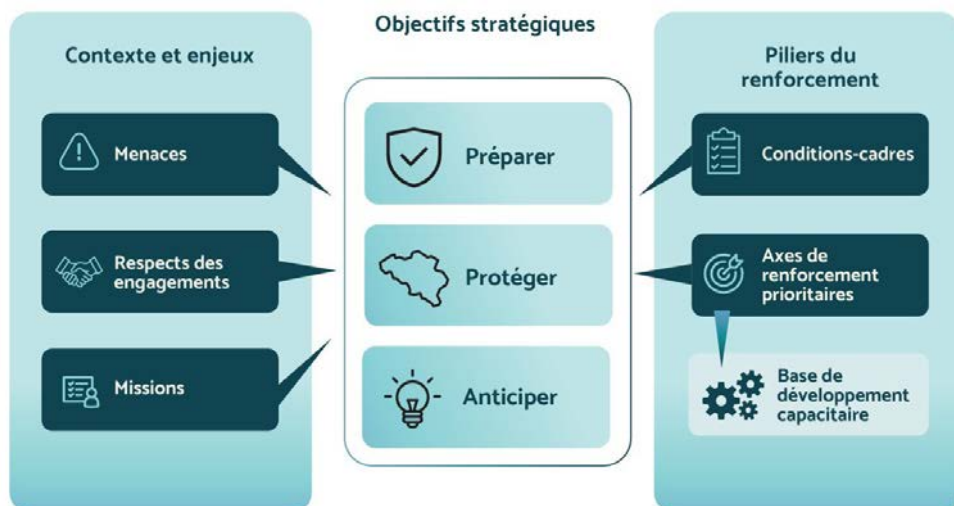
De son côté, Washington s'inscrit dans une stratégie de sécurité et de défense nationale bousculant la relation transatlantique. Les Européens sont poussés à assumer davantage leurs responsabilités sécuritaires sur leur propre continent en atteignant un niveau de préparation crédible et en rééquilibrant le partage du fardeau, les amenant à viser une autonomie stratégique « adéquate » consistant à entretenir une capacité d'action propre tout en poursuivant la coopération avec les États-Unis.

Belgique : effets, responsabilités et ambitions

En tant qu'État membre et Allié solidaire, la Belgique s'inscrit dans une réponse européenne et euro atlantique : sanctions, soutien politique et militaire à Kyiv, contributions opérationnelles, ancrage industriel et développement capacitaire. Elle met en place un dispositif d'appui durable fondé sur des investissements s'inscrivant dans la durée en faveur de l'industrie nationale afin d'assurer un soutien continu et d'accroître l'autonomie industrielle, tout en se préparant à participer, le moment venu, aux garanties de sécurité pour l'Ukraine.

La Belgique a également des responsabilités à assurer : protection du territoire et de la population, sécurité des infrastructures critiques et des organisations internationales qu'elle héberge, résilience face aux menaces hybrides et crédibilité militaire dans un environnement plus dur. Trois plans nationaux complémentaires, interdépendants et intégrés à la Stratégie de sécurité nationale sont décidés : défense, résilience et *enablement* (maîtrise des capacités).

La complémentarité des cadres est claire : l'OTAN demeure la pierre angulaire de la défense collective et de la dissuasion, tandis que l'UE constitue le cadre de



Vision Stratégique 2025
© La Défense 2025

renforcement de l'autonomie stratégique et de consolidation d'un pilier européen au sein de l'Alliance. Dans l'esprit du proverbe « si vis pacem, para bellum », la Vision stratégique 2025 de la Défense réoriente priorités et investissement : défense aérienne multicouche, nouveaux F-35, modernisation des capacités terrestres, développement de drones armés, hausse substantielle des stocks de munitions et des capacités logistiques.

L'objectif est de disposer d'une armée apte à faire face collectivement à un conflit de grande ampleur. Dans la défense collective, la Belgique renforce sa présence sur le flanc est et consacre davantage de moyens humains et matériels, y compris comme nation de réception et de transit. Elle a porté ses dépenses de défense à 2 % du PIB en 2025 afin de restaurer sa crédibilité et de contribuer plus équitablement à l'Alliance.

De nombreux défis structurels accompagnent la transformation : effort budgétaire massif et pérenne dans une société parfois peu réceptive aux avertissements sécuritaires ; nécessité de recruter, former et fidéliser davantage dans un marché de l'emploi tendu ; risques associés à l'intégration de systèmes complexes exigeant des chaînes industrielles fiables et une coopération internationale fonctionnelle. D'où l'importance de mobiliser pleinement les instruments européens et alliés pour soutenir la transformation tout en se préoccupant de l'information et de la communication à l'attention de l'opinion publique.

La Belgique doit contribuer et s'intégrer à l'essor d'une BITDE solide pour renforcer la résilience et la dissuasion, garantir la place de son industrie dans la dynamique de croissance européenne, s'engager dans des projets collaboratifs, stimuler l'innovation et aligner adéquatement ses priorités nationales sur celles définies au niveau européen et otanien. De taille relativement modeste, l'industrie de défense belge doit trouver sa place dans un écosystème européen idéalement interdépendant pour lui permettre d'accéder aux grands programmes, de réduire la fragmentation, ainsi que d'accélérer et de maintenir sa disponibilité.

Enjeux et perspectives

Les différents soutiens à l'Ukraine visent un endiguement stratégique : empêcher qu'une victoire ou que l'impunité de l'agresseur n'encourage d'autres agressions contre des États européens et permettre de défendre un ordre international fondé sur des règles et admis comme priorité fondamentale et structurelle pour l'UE. Au-delà d'une posture de défense avancée, cet engagement permet de reconstruire des capacités longtemps négligées, de réapprendre la planification et la conduite d'efforts de longue durée et de renforcer l'interopérabilité ainsi que la crédibilité de la dissuasion et de la défense.

La défense n'est plus seulement l'addition de budgets nationaux ; elle devient une affaire de marchés, de chaînes d'approvisionnement, de financements et de normes. Sans se substituer aux États, la Commission européenne joue un rôle d'incitateur pour produire plus, plus vite et ensemble, en mobilisant des instruments économiques, industriels, financiers et réglementaires afin d'accélérer le réarmement et de structurer une souveraineté de défense complémentaire à l'OTAN mais plus autonome dans ses moyens.

Des interrogations demeurent : comment agir si un abandon de l'Europe par les Américains se matérialise ? Comment bâtir un pilier européen crédible de l'OTAN, redistribuer les responsabilités de commandement et adapter, si nécessaire, les structures de commandement et de contrôle ? Comment pallier l'indisponibilité éventuelle de troupes américaines sur le théâtre européen ? Comment accélérer la coordination décisionnelle au plus haut niveau politique européen ?

La défense territoriale de l'UE n'est plus évoquée à demi-mot par crainte d'empiéter sur les plates-bandes de l'OTAN ; on l'évoque désormais explicitement comme un enjeu européen existentiel à assurer en l'adossant aux objectifs de défense collective de l'OTAN. Bien que prévue comme une possible évolution de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, la défense commune¹² n'est pas à l'ordre du jour politiquement. Sauf coup de théâtre, la PSDC maintiendra une orientation résolument expéditionnaire, en encadrant

¹² Article 42.2 TUE.

des missions et opérations¹³ conduites en dehors du territoire de l'UE¹⁴. La clause d'assistance mutuelle¹⁵, obligeant les États membres de l'UE à aider un autre État membre faisant l'objet d'une agression armée sur son territoire, réapparaît cependant dans les réflexions et discussions politiques et militaires : il s'agit d'en préciser l'opérationnalisation (quand l'invoquer et comment la mettre en œuvre pratiquement) et de savoir le cas échéant comment en articuler l'activation avec ou sans l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Les questions portent sur la coexistence, la complémentarité ou l'exclusion mutuelle en cas d'incident de nature à les invoquer, y compris simultanément.

Des propositions « big bang » du commissaire européen à la Défense Andrius Kubilius réapparaissent dans le débat¹⁶, telles qu'un « Conseil de sécurité européen restreint » ou une force permanente de 100 000 hommes¹⁷. Celles-ci resteront sans lendemain tant que les États membres n'y donneront suite concrète, d'abord politiquement.

Conclusions

La guerre relance des réflexions fondamentales et demande de prendre des décisions ponctuelles et à la hauteur des enjeux. L'objectif est d'orienter les efforts nationaux, de les organiser en une réponse collective et de chercher à atteindre, grâce aux mesures mises en place par la Commission européenne, un niveau de préparation compatible avec un scénario de haute intensité. D'autre part, l'OTAN demeure la pierre angulaire de la défense collective pour les États européens qui en sont membres. Ces deux dynamiques ne sont pas exclusives mais complémentaires.

¹³ Article 43 TUE : actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

¹⁴ Article 42.1 TUE.

¹⁵ Article 42.7 TUE.

¹⁶ Lors du discours du commissaire Andrius Kubilius au forum Folk och Försvar – National Conference 2026 : « Europe Under Pressure » le 11 janvier 2026 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_26_69/SPEECH_26_69_EN.pdf) ou lors de la Conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, le 28 janvier 2026.

¹⁷ Quantité approximative de soldats américains présents en permanence en Europe ou mobilisables sur ce théâtre.

Attachés à l'intergouvernementalisme en matière de sécurité et de défense, les États membres sont bel et bien aux commandes et doivent rapidement faire aboutir concrètement leurs projets. À condition que le leadership politique des États définisse des priorités communes, pilote des projets structurants, mette en condition et, le cas échéant, mette en œuvre les capacités adéquates, l'Europe peut devenir une puissance crédible dans laquelle la Belgique peut et doit trouver sa place : coopérative et forte, capable de défendre son territoire, ses citoyens et ses valeurs.

Pour la Belgique, la voie est tracée : mettre davantage l'accent sur l'autonomie stratégique au sein de l'UE, préserver un lien transatlantique adéquat, développer un pilier européen fort au sein de l'OTAN, renforçant la défense collective et contribuant à une répartition transatlantique plus équilibrée de la charge pour que l'Europe assume une plus grande responsabilité dans sa propre sécurité et sa propre stabilité.

Mots-clés : Ukraine, Préparation à l'horizon 2030, Defence Readiness 2030, Union européenne, OTAN

HET SLAGVELD VAN EUROPA BINNEN DE NAVO: HET BONDGENOOTSCHAP VERSUS DE BELGISCHE VEILIGHEIDSCULTUUR

Kenneth LASOEN



© UN - Photo: Marcel Bolomey

Le présent article donne un aperçu des investissements dont a bénéficié la Défense pendant la guerre froide sur la base des débats menés au sein du Conseil des ministres concernant les obligations de la Belgique envers l'Alliance atlantique. Cet aperçu montre que les gouvernements belges ont d'abord considéré avec sérieux les engagements pris envers l'OTAN et ont complètement abandonné la politique de neutralité d'avant-guerre, sous l'influence de l'expérience vécue pendant la Seconde Guerre mondiale. Sous l'impulsion notamment de Paul-Henri Spaak, mais aussi sous l'effet d'une certaine pression anglo-américaine et de la perception d'une menace soviétique, des investissements massifs ont été consentis dans la Défense. Ce n'est qu'après la détente et en raison de difficultés économiques que les dépenses au profit de la Défense ont progressivement diminué : le désinvestissement avait ainsi déjà commencé avant la chute de l'Union soviétique. Le présent article tente d'expliquer l'attitude de la classe politique belge à l'égard de la défense et de la sécurité à la lumière de l'influence de la culture de sécurité belge sur la littérature stratégique.

Doctor Kenneth Lasoen doceert Inlichtingen en Veiligheid aan de Universiteit Antwerpen en is auteur van Geheim België. Geschiedenis van de inlichtingendiensten 1830-2022. Hij studeerde oude geschiedenis aan de universiteiten van Gent en Leuven, en inlichtingen- en veiligheidsstudies aan Brunel University Londen en de universiteit van Cambridge. Hij is ook alumnus van de Hoge Studies Veiligheid en Defensie aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie. Hij promoveerde over de Belgische veiligheidscultuur en de studie van de Belgische geheime diensten. Hij is docent van het vak Intelligence aan de Universiteit Antwerpen en geeft ook les bij inlichtingendiensten als praktijklector bij het Kenniscentrum Security Intelligence.

België staat historisch bekend als 'het slagveld van Europa'. De Lage Landen waren, vanwege hun centrale ligging op het Europese vasteland, traditioneel een ontmoetingsplaats voor de legers van de Europese mogendheden. Doorheen de geschiedenis werden in de regio vele oorlogen en bekende veldslagen uitgevochten: van de Honderdjarige Oorlog tot de slagen bij Waterloo en Passendale. Deze oorlogen gingen doorgaans gepaard met buitenlandse bezettingen en verwoestingen. Het

strategische belang van België werd erkend toen ons land, als voorwaarde voor zijn afhankelijkheid in 1830, neutraliteit moest aannemen als grondbeginsel, wat werd gegarandeerd door de andere Europese grootmachten. Die neutraliteit had een doorslaggevende invloed op de strategische cultuur van België en leidde tot een omstreden politiek debat over de vraag of België al dan niet eigen strijdkrachten nodig had. Defensie en een sterk leger waren zelden een politieke prioriteit, ondanks de inspanningen van koning Leopold II en zijn opvolger Albert I om een ‘gewapende neutraliteit’ te behouden, zelfs toen de zogenaamde bescherming door de Belgische buurlanden in 1914 voor het eerst werd geschonden door Duitsland, en toen de dreiging van oorlog in de jaren 1930 niet leidde tot een substantiële verbetering van de militaire kracht. In de plaats daarvan verschool de Belgische regering zich opnieuw achter neutraliteit, waardoor het land in 1940 voor een tweede keer onder de voet werd gelopen door een Duitse invasie.

Na de Tweede Wereldoorlog lieten de Belgische leiders de eerdere gelaten houding over de veiligheid van het land helemaal varen. Sterk beïnvloed door druk uit Britse hoek nam Paul-Henri Spaak, de voornaamste naoorlogse staatsman van België, het voortouw bij het bepleiten van militaire samenwerking tussen West-Europese naties; zodoende hielp hij mee de basis te leggen voor het NAVO-bondgenootschap. België werd een uitgesproken voorstander van militaire samenwerking en solidariteit als garantie voor veiligheid in Europa, al werd de daad niet altijd bij het woord gevoegd. Doorheen de jaren nam de daadwerkelijke bijdrage aan het bondgenootschap af, tot België uiteindelijk de op een na laagste bijdrage leverde, met nog geen 0,9% van zijn bruto binnenlands product (bbp) ten opzichte van de afgesproken norm van 2%. Enkel het Groothertogdom Luxemburg deed het nog slechter. Deze Belgische houding kan paradoxaal lijken: hoewel het slagveld van Europa er het meest baat bij heeft dat vrede wordt gehandhaafd door de bescherming van zijn bondgenoten, zoals de geschiedenis meermaals heeft aangetoond, lopen de Belgen achter wat betreft de solidariteit en verdeling van lasten die vrede moeten garanderen. Dit roept vragen op over de manier waarop de Belgische veiligheidscultuur een invloed heeft op politieke beslissingen over defensie-uitgaven. Veiligheids- of ‘strategische cultuur’ is een

academisch concept dat het licht zag om het besluitvormingsproces te begrijpen op het gebied van nationale veiligheid in het algemeen¹. Het idee dat het gedrag van staten deels wordt gestuurd door zoets als een strategische cultuur erkent dat niet enkel materialistische factoren de aard van het nationale veiligheidsbeleid bepalen, maar dat ook culturele en institutionele normen een rol spelen. Volgens een vroege conceptualisering beschikken naties over een herkenbare strategische cultuur die verwijst naar denk- en handelingswijzen met betrekking tot veiligheid, afgeleid uit percepties over nationale historische gebeurtenissen, de manier waarop naties zichzelf zien en onderscheidende kenmerken op het vlak van geografie, politieke filosofie, burgercultuur en levenswijze – en dat op verschillende momenten. Het idee is dat er een causaal verband bestaat tussen deze factoren en de manier waarop een staat zich gedraagt². Alvorens tot verklaringen te komen op basis van begrippen uit de strategische cultuur, wordt in dit artikel eerst de evolutie besproken van de Belgische bijdrage aan de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De notulen van de ministerraad bieden enig inzicht in de manier waarop Belgische regeringen dachten over gezamenlijke defensie-inspanningen en de verplichtingen die daarmee gepaard gaan. Dit artikel bestudeert het standpunt van België over zijn defensie-uitgaven aan de hand van discussies binnen de regering³.

¹ De meest volledige – tevens de langste – definitie van strategische cultuur wordt gegeven door Ken Booth. Volgens hem verwijst het concept van ‘strategische cultuur’ naar de tradities, waarden, attitudes, gedragspatronen, gewoontes, symbolen en verwezenlijkingen, maar ook de specifieke manieren van een natie om zich aan te passen aan de omgeving en problemen op te lossen met betrekking tot dreiging of het gebruik van geweld. De strategische cultuur van een natie vloeit voort uit haar geschiedenis, geografische ligging en politieke cultuur. Ze vertegenwoordigt de samenvloeiing van attitudes en gedragspatronen van de meest invloedrijke stemmen die, afhankelijk van de natie, behoren tot de politieke elite, het militaire establishment en/of de publieke opinie. Het betreft een bepaalde nationale ‘stijl’ in strategische geletterdheid (Cf.: Ken Booth, “The Concept of Strategic Culture Affirmed,” in *Strategic Power: USA/USSR*, red. C.G. Jacobsen (New York: Palgrave Macmillan 1990), 121).

² Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, R-2154-AF (Santa Monica: RAND 1977); Ronald Jepperson, Alexander Wendt, en Peter Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security,” in *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, red. P. Katzenstein (New York: Columbia University Press 1996), 33–75; Alastair Johnston, “Thinking about Strategic Culture,” *International Security* 19 (1995), 34; Yitzhak Klein, “A Theory of Strategic Culture,” *Comparative Strategy* 10 (1991), 8; Colin Gray, “National Style in Strategy: The American Example,” *International Security* 6 (1981), 22.

³ De notulen zijn beschikbaar via: Rijksarchief in België, “Notulen van de Ministerraad – Procès-verbaux du Conseil des Ministres,” <http://extranet.arch.be:8180/Conseil/?lg=nl>.

Net als de andere bezette landen werd België na het einde van de Tweede Wereldoorlog niet enkel in sociale en economische onrust gestort, maar ook in een zware politieke crisis. Naast de noodzaak om het land weer op te bouwen en de samenleving te helen, was België verdeeld over de positie van koning Leopold III, die in diskrediet was geraakt tijdens de oorlog. Na de overgave van België in 1940 veroorzaakte hij een breuk met de Belgische regering door zijn beslissing om in het land te blijven, waardoor hij in handen van de nazi's viel. Vervolgens probeerde hij in Berchtesgaden persoonlijk te onderhandelen met Adolf Hitler. De populariteit die hij had verworven door zijn keuze om het lot van zijn volk te delen, verkwanselde hij door in gevangenschap te trouwen met de gouvernante van de jonge prinsen, wat gezien werd als een smet op de herinnering aan de overleden – en erg populaire – koningin Astrid. De eerste jaren na de oorlog verliepen bijgevolg chaotisch. Ze werden gekenmerkt door de gewelddadige zuivering van collaborateurs en door confrontaties tussen de aanhangers van de koning en degenen die zijn abdicatie eisten. Hierdoor hadden de eerste naoorlogse regeringen in België de handen vol met binnenlandse aangelegenheden en moesten ze afrekenen met politieke instabiliteit, aangezien coalities makkelijk uit elkaar spatten. Sommige hielden zelfs niet langer dan een week stand. Aanvankelijk kwamen buitenlandbeleid en defensie eerder op de achtergrond terecht, hoewel het Belgische leger helemaal opnieuw moest worden opgebouwd.

Ondanks deze onrust kende België een spoedig economisch herstel, dankzij de snelle bevrijding, het succesvolle monetaire beleid – geholpen door de tijdige evacuatie van de nationale goudreserve –, de vlotte heropleving van de steenkoolindustrie en de relatief ongeschonden industriële infrastructuur. Het 'Belgische mirakel' liet toe om het economische herstel te consolideren en na te denken over het veiligstellen van de Belgische rijkdom⁴. In 1946 werd een gezamenlijke parlementaire commissie aangesteld om het Belgische leger opnieuw op te bouwen, waarbij de nadruk lag op drie elementen: het opbouwen van de militaire capaciteit, met inbegrip van de organisatie van de landmacht, de luchtmacht en de marine, een Belgische

⁴ R. Coolsaet, V. Dujardin, en C. Roosens, *Buitenlandse Zaken in België. Geschiedenis van een ministerie, zijn diplomaten en consuls van 1830 tot vandaag* (Tielt: Lannoo, 2014), 282.

deelname aan de bezetting van Duitsland en militaire voorzieningen in de kolonie⁵. De eerste stappen richting een wederopbouw van het Belgische leger werden in die jaren gezet, met een specifieke focus op het nakomen van de verplichtingen om, samen met andere Europese mogendheden, bij te dragen aan een systeem van internationale wederzijdse militaire bijstand. Dit zou een van de hoekstenen worden van het Belgische defensiebeleid.

Al voor het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen de regering nog in ballingschap was, werden voorbereidende gesprekken gevoerd over het smeden van een militair en inlichtingenbondgenootschap tussen de Lage Landen en Groot-Brittannië. België deed als eerste een voorstel in die richting en kon ook Nederland overtuigen om deel te nemen⁶. Dit zou in 1948 uitmonden in het Verdrag van Brussel. Er werd gehoopt dat dit verdrag de basis zou vormen voor Groot-Brittannië om een leidende rol op te nemen in Europa, maar die hoop bleek tevergeefs. Hoewel Spaak verwachtte dat het Verdrag het startschot zou geven van een gemeenschappelijke Europese defensiemacht, zag Groot-Brittannië het eerder als een springplank om een Atlantisch bondgenootschap op te richten met de Verenigde Staten (VS). Het actieve streven van België naar multilaterale bondgenootschappen was oorspronkelijk niet gebaseerd op de angst voor een oorlog met de Sovjet-Unie. Spaak redeneerde dat de oprichting van een politiek en militair blok economische vooruitgang zou bevorderen. Maar de staatsgreep in Praag, de bouw van de Berlijnse Muur en later de Koreaoorlog noopten de regering ertoe om het belang te benadrukken van een deelname aan een sterk bondgenootschap, onder leiding en met de bescherming van de VS⁷. Raoul de Fraiteur, de toenmalige minister van Defensie, pleitte voor een grote militaire macht, om bij te dragen tot de wederzijdse ondersteuning tussen de vijf mogendheden die het Verdrag van Brussel hadden ondertekend. De kwestie van de financiering van deze inspanningen wierp echter een schaduw over het

⁵ Centrum voor Historische Documentatie van de Krijgsmacht, *Travaux de la Commission Mixte Chargée de l'Étude du Problème Militaire*; Militair Geografisch Instituut, Verslag, in naam van de Gemengde Militaire Commissie, ingesteld bij Besluit van de Regent dd. 5 september 1946, aan den heer Minister van Landsverdediging voorgelegd (Brussel:1948).

⁶ De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 31–34.

⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 3 mei 1948.

voornemen om een grote macht op te bouwen die in staat was om de verplichtingen na te komen uit het Verdrag van Brussel, en over de lopende besprekingen over het oprichten van een Atlantisch bondgenootschap⁸.

De besprekingen in het kader van de onderhandelingen over het Noord-Atlantische Verdrag werden gedomineerd door geld. In maart 1949 werd de ministerraad geïnformeerd dat België voor een Anglo-Frans blok werd geplaatst, dat hogere defensie-uitgaven eiste. Spaak vond de voorgestelde bedragen echter te hoog en het verdeelingsmechanisme oneerlijk. Hij was van mening dat de Franse en Britse eisen een manier waren om hun militaire exploitatie in Azië te ondersteunen en hun kolonies te behouden. Hij gaf aan dat de verdeelsleutel gebaseerd zou zijn op de verhouding tussen het nationale defensiebudget van elke staat en zijn nationaal inkomen, wat erop neerkwam dat België indirect zou bijdragen aan de inspanningen van zijn partners om hun militaire lasten te kunnen blijven dragen. Hij voegde tevens toe dat een akkoord werd bereikt over het volgende principe: dat België en het Groothertogdom Luxemburg akkoord gingen om een extra inspanning van 30 miljoen dollar te leveren op militair vlak, op voorwaarde dat het geproduceerde materieel uitsluitend werd gebruikt voor de verdediging van het Westen⁹. De bedragen waarover uiteindelijk een akkoord werd bereikt, werden niet aangevochten door de Belgische ministers. Ze werden ook goedgekeurd door het Ministerie van Defensie. Er werd wel bezwaar opgetekend tegen het verlies van het recht om te beslissen over de limiet voor de defensie-uitgaven van België. Dit enorme budget, dat twee miljard Belgische frank bedroeg in 1950 en nog eens een miljard meer in 1951, zou gebruikt worden voor de bouw van nieuwe militaire basissen, de installatie van radarsystemen, materiaal voor nieuwe eskadrons, de aankoop van vliegtuigen en gevechtsvoertuigen en de financiering van defensieonderzoek. Er

⁸ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 1 oktober 1948.

⁹ "Le critère de répartition serait fondé sur la proportion existant entre le budget de la Défense nationale de chaque État et son revenu national. Cette proposition revenait à dire que la Belgique interviendrait indirectement dans l'effort fait par ses partenaires pour assumer leurs charges militaires...Un accord est intervenu sur les principes suivants : la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg acceptent de faire un effort supplémentaire en matière militaire à concurrence de 30 millions de dollars, à la condition que le matériel produit soit exclusivement consacré à la défense de l'Occident." Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 18 maart 1949, 130.

werd zelfs een miljard Belgische frank extra gestort in Zwitserland, om toekomstige militaire bijdragen te dekken. In april 1949 werd het Noord-Atlantisch Verdrag ondertekend en zag de NAVO het levenslicht.

De Koreaoorlog was de eerste test voor het bondgenootschap. België stuurde een bataljon vrijwilligers, maar intussen werd het land geteisterd door politieke instabiliteit vanwege het referendum over de terugkeer van koning Leopold III. Hierdoor vielen regeringen in snel tempo na elkaar; allemaal hadden ze de handen vol met de binnenlandse situatie. Ook de Belgische ministers zagen de Koreaoorlog als een bevestiging van de veroveringsambities van de Sovjet-Unie, wat in augustus 1950 leidde tot de beslissing om vijf extra divisies af te vaardigen. Voor een dergelijke onderneming waren eigenlijk 250 000 dienstplichtigen nodig, terwijl het Belgische leger uit slechts 30 000 manschappen en 4 000 officieren bestond¹⁰. Het verhogen van de uitgaven voor bewapening werd dan ook een prioriteit. Tegen oktober onderschreef de regering het idee van een verenigd Europees leger als middel om de Sovjet-Unie af te schrikken. Deze en andere kwesties werden bestudeerd door een uiterst geheim comité op het hoogste niveau, dat advies gaf over en de uitvoering coördineerde van defensiemaatregelen, zoals het opzetten van een grootschalige civiele verdediging. Die laatste werd opgericht op 10 augustus 1950 en zou werken rond 26 prioriteiten, variërend van de bouw van militaire basissen en vliegvelden, civiele en nucleaire verdediging, tot inlichtingen¹¹.

De belangrijkste prioriteit bleef echter bewapening, gelet op de internationale situatie die de vrees voor een escalatie naar oorlog met de Sovjet-Unie deed toenemen, maar ook vanwege Amerikaanse stemmen die opgingen voor een terugtrekking uit Europa. Enkel aantoonbare financiële investeringen in bewapening en troepen konden het Atlantische bondgenootschap bijeenhouden. Het Franse idee om een Europese Defensiegemeenschap (EDG) op te richten werd in 1951 enthousiast ondersteund door België, omdat het beschouwd werd als het ideale platform om militaire opbouw

¹⁰ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 25 augustus 1950.

¹¹ Rijksarchief in België, *Notulen van het Ministerieel Comité voor Defensie, 1950-1960, 1*; Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 4 oktober 1950, 6 oktober 1950.

op een gecoördineerde manier aan te pakken¹². Voor de EDG in 1953 van kracht ging, werden de regeringsdebatten gedomineerd door de vraag of de defensie-uitgaven aangehouden moesten worden in het licht van de Russische dreiging. Begin 1953 werd een eerste verlaging van de uitgaven besproken. De regering kon tevreden vaststellen dat België, op een totaal van twaalf leden op dat moment, de zesde plaats bekleedde op het vlak van bijdragen aan het bondgenootschap, met 7,4% van zijn bbp.¹³ Hoewel het overlijden van Stalin noopte tot optimisme over een vreedzame co-existentie, werd het belang van afschrikking toch nog steeds benadrukt. Deze afschrikking bestond uit het opvoeren van de militaire inspanningen – die nog steeds als te traag en ontoereikend werden beschouwd – en van de nucleaire wapens. Het Belgische voorstel hield echter een vermindering in van 3 miljard, vanwege de middenpositie die België bekleedde in de ranglijst op het vlak van uitgaven¹⁴. Tegen 1955 zorgden discussies over een detente voor nog meer druk op de Belgische bijdrage, wat de regering verdeelde. Minister van Defensie Spinoy en minister van Buitenlandse Zaken Spaak pleitten voor NAVO-uitgaven om de Amerikaanse steun en luchtverdediging te garanderen; de ministers van Financiën en Openbare Werken waren dan weer voorstander van verdere besparingen. Omdat de regering investeringen in sociaal beleid en welzijn beschouwde als de beste vaccinatie tegen het communisme, werd uiteindelijk beslist om militaire uitgaven terug te dringen tot een meer aanvaardbaar niveau¹⁵. In lijn met het stimuleren van het sociale beleid via werkgelegenheid, werden de inspanningen opgevoerd om civiele bescherming te organiseren, onder meer door het bouwen van bunkers, plannen voor de opvang van vluchtelingen en de versterking van vitale posities, zoals van de andere Belgische havens – voornamelijk Zeebrugge – om die van Antwerpen te vervangen mocht deze verwoest worden. Ook Congo werd in deze periode als reservebasis gezien om de continuïteit van de regering en de voortzetting van NAVO-operaties te garanderen.

¹² Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 19 november 1951; Reyckler, *The Passive Constrained*.

¹³ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 9 januari 1953. Op p. 16 staat een overzicht van hoe het NAVO-totaalbudget is opgemaakt: VS 80,1%, Groot-Brittannië 7%, Frankrijk 6,1%, Canada 2,8%, Italië 1,4%, België 0,7%, Nederland 0,6%, Turkije 0,5%, Griekenland 0,3%, Noorwegen 0,2%, Denemarken 0,2%, Portugal 0,1%.

¹⁴ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 30 april 1953.

¹⁵ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 14 oktober 1953.

Zo werden vier leger- en luchtmachtbasissen gebouwd in Kamina, Kitona, Banana en Boma, voor een totaal kost van twee miljard Belgische frank¹⁶.

De neerwaartse trend richting besparingen werd verdergezet, in weerwil van twee crisissen in 1956 die de hoop op detente deden vervagen: de bloederige repressie van de opstand in Hongarije en de Suezcrisis. Het is vooral de Suezcrisis die de ambtstermijn van Spaak als secretaris-generaal van de NAVO overschaduwde. Een Amerikaans initiatief om nucleaire lanceerbasissen te bouwen – een erg gevoelig politiek onderwerp, dat op zware publieke tegenkanting kon rekenen – werd eerst afgewezen, samen met het voorstel om extra uitgaven te doen, alvorens toch goedgekeurd te worden in 1959. De ministers gaven de voorkeur aan modernisering, met als doel om te besparen¹⁷. Er werd gezegd dat de aangegane verbintenissen binnen de financiële en economische mogelijkheden van het land vielen en bovendien in verhouding stonden tot de verbintenissen die reeds werden gevraagd van de andere lidstaten van het bondgenootschap¹⁸. De regering hechtte veel belang aan het feit dat de bijdragen in verhouding stonden tot de grootte en rijkdom van de Europese mogendheden. Alleszins is het zo dat de defensie-uitgaven na 1960 veel minder vaak op de dagorde stonden van kabinetsvergaderingen.

In de vroege jaren 60 werd België geconfronteerd met het verlies van zijn kolonie. De noodzaak om troepen te sturen naar Rwanda-Urundi vormde een belemmering voor het behalen van de doelstelling om over twee divisies te beschikken in Duitsland¹⁹. In 1962 verwierp de regering de eisen van de NAVO-raad om de defensie-uitgaven op te voeren, vanwege budgettaire beperkingen. In de plaats daarvan werd beslist om geen verdere verplichtingen te aanvaarden tot 1966. Het terugdringen van het aantal troepen stond hoog op de agenda²⁰. Toen Frankrijk een crisis ontketende

¹⁶ Rijksarchief in België, *Notulen van het Ministerieel Comité voor Defensie*, 1950–1960, 21; 24; 34.

¹⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 11 december 1957; 20 december 1957; 8 mei 1959.

¹⁸ “Les engagements demandés à la Belgique entrent dans les possibilités financières et économiques de notre pays. Ils sont en rapport avec les engagements demandés aux autres nations membres de l’alliance.” Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 25 april 1958, 268.

¹⁹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 11 augustus 1961

²⁰ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 30 april 1962.

door uit de commandostructuur van de NAVO te stappen, waardoor de instellingen moesten verhuizen, zag België het als een deel van zijn bijdrage om de politieke en militaire hoofdkwartieren van de NAVO te huisvesten. Dit vertaalde zich in een verhoging van het defensiebudget van 4 miljard Belgische frank, alsook in een serieuze opwaardering van de Belgische contraspionagediensten, om het hoofd te kunnen bieden aan de toestroom van spionnen uit de landen van het Warschaupact²¹. Bovendien moest een snelweg worden afgewerkt tussen het politieke hoofdkwartier in Brussel en het SHAPE-commandocentrum in Bergen, en stelde de Belgische regering op eigen kosten een nabijgelegen kasteel ter beschikking van de NAVO-opperbevelhebber²². Verdere bijdragen aan de militaire capaciteiten van het bondgenootschap werden niet in vraag getrokken, al werd wel benadrukt dat deze compatibel moesten zijn met de financiële status van België. Hoewel de oprichting van vier brigades met een extra reserve-infanteriebrigade werd goedgekeurd, moest een rationalisering worden doorgevoerd van de strijdkrachten, waarbij naar een optimaal evenwicht werd gezocht tussen personeels- en materiaalkosten. Dit herstructureringsplan stuitte op grote weerstand van het Militair Comité van de NAVO, wat werd afgewimpeld door Pierre Harmel, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken. België was immers een van de eerste landen om een bijdrage voor te stellen die zou gespreid worden over een periode van vijf jaar, met jaarlijkse budgetverhogingen van 4% tegen constante prijzen. Hierbij werd niet enkel gekeken naar de toekomstige doelstellingen van het bondgenootschap, maar ook naar het doel om inzetbare en goed uitgeruste strijdkrachten op te richten. Desalniettemin daalde de Belgische NAVO-bijdrage van 3,5% van het bbp in 1960 naar 3% in 1969. Terwijl Harmel het opnam voor detente en ontwapening, werden de defensie-uitgaven voortdurend teruggeschroefd²³.

²¹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 10 juni 1966; Kenneth Lasoen, "185 Years of Belgian Security Service," *Journal of Intelligence History* 15 (2016), 108.

²² Stavridis, *The Accidental Admiral*, 17.

²³ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 12 mei 1967; 8 december 1967; Vincent Dujardin, "Go-between: Belgium and Détente, 1961-73," *Cold War History* 7 (2007), 102.

Ook in de vroege jaren 70 was het ordewoord ‘bezuinigingen’. Zo werden 10 000 militaire jobs geschrapt, werd de dienstplicht progressief afgezwakt en daalde de NAVO-bijdrage tegen 1974 naar 2,75%. Amerikaanse verzoeken om de defensie-uitgaven opnieuw te verhogen, werden verworpen. De Belgische regering stemde er echter wel mee in om in de begroting voor 1974 een compensatie te voorzien voor de kosten van de stationering van Amerikaanse troepen in Europa. Dat veranderde echter na de goedkeuring van een jaarlijkse verhoging met 3% van 850 miljoen Belgische frank, om tegen 1978 tot een totale investering te komen van 4,2 miljard. Daardoor zat België opnieuw aan een bijdrage van 3,2%²⁴.

Eigenlijk is het in deze periode dat België de belangrijkste defensie-inspanning leverde, iets dat later drastisch zou veranderen. Tijdens de jaren 80 werd België verteerd door politieke kwesties in eigen land, vanwege de taalkundige spanningen tussen de Vlaams- en Franssprekende delen van de bevolking, maar ook door een golf van binnenlands terrorisme. Deze turbulente tijden vonden plaats tegen de achtergrond van een erg omstreden publiek debat over de toezegging van de Belgische regering om een nieuwe generatie Amerikaanse kernraketten te stationeren op Belgisch grondgebied. De politieke en logistieke problemen die dat met zich meebracht, beheersten het gros van de discussies in de ministerraad tijdens deze periode. De enige investeringen die gedaan werden, betroffen de installatie van lanceerplatformen voor raketten en de aankoop van F-16-gevechtsvliegtuigen. Tegelijkertijd moest ons land over de hele lijn drastische besparingen doorvoeren²⁵. Er heerste een economische crisis, en de neoliberale fractie in de regering verzette zich tegen alle uitgaven. Het geldverslindende Defensie werd een makkelijk doelwit om op te besparen, ongeacht wat dit betekende voor de mate waarin België nog in staat was om zijn Atlantische verplichtingen na te komen. Onder het mom van detente, de noodzaak van wapenbeheersing en het pleidooi om een Europees blok op te richten als tegengewicht voor het ‘Atlantisme’ kreeg het Belgische publieke discours – daarbij geholpen door disinformatie en propaganda uit de Sovjet-Unie –

²⁴ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 8 juni 1973; 10 september 1973; 7 december 1973, 28 oktober 1977.

²⁵ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 8 mei 1987.

een uitgesproken pacifistische en antimilitaristische toon. De steun voor militaire uitgaven verdween als sneeuw voor de zon; honderdduizenden mensen kwamen op straat tegen nucleaire wapens en de NAVO.

Als gevolg daarvan kende Defensie vanaf 1981 een negatieve groei, die nog werd versterkt door de hoge inflatie. De snelheid waarmee de strenge bezuinigingen de Belgische strijdkrachten afremden, werd duidelijk in 1986, wanneer de toenmalige minister van Defensie verslag uitbracht aan de regering over een analyse van het Defence Planning Committee van de NAVO met betrekking tot de bijdragen van elke lidstaat. De resultaten voor België waren erg teleurstellend volgens de minister, en zorgden voor een zekere ongerustheid bij onze partners. Door de bezuinigingen kon België slechts de helft van de afgesproken verbeteringen voor de periode 1987-1991 uitvoeren, en slechts 38% van de doelstellingen behalen die door de NAVO als hoogste prioriteit waren aangeduid. Daardoor zou België vanaf 1990 niet langer de mogelijkheid hebben om zijn verbintenissen na te komen en verplichtingen te vervullen, wat voornamelijk het vermogen van het 1ste Legerkorps (1BE Corps) zou beïnvloeden om zijn sector te verdedigen in Midden-Europa. De minister citeerde rechtstreeks uit de analyse van het DPC om de verbijstering van de bondgenoten over te brengen. Volgens hem wees alles erop dat de Belgische strijdkrachten in de jaren 90, ondanks de grote inspanningen van de Belgische militaire planners, niet meer dezelfde moderne middelen zouden kunnen aanschaffen als de strijdkrachten van de andere landen in de *Central Europe*-regio van de NAVO (AFCENT). De Belgische strijdkrachten zouden niet meer in staat zijn om hun NAVO-missies uit te voeren tegen de mogendheden van het Warschaupact, die zich wel aanzienlijk bleven versterken. Hij waarschuwde voor de zware gevolgen hiervan, waarvan de reikwijdte niet te overzien was, onder meer voor de coherentie van de situatie in de *Central Europe*-regio, en zelfs voor de geloofwaardigheid van de Belgische potentiële afschrikking. Om dit te vermijden was er volgens hem maar een oplossing: op korte termijn moesten de bedragen die werden vrijgemaakt voor Defensie naar omhoog, idealiter via een voldoende substantiële verhoging om de langere periode van verlaagde defensie-uitgaven te compenseren. Hij maande de Belgische autoriteiten

aan om zo snel mogelijk corrigerende maatregelen te treffen met betrekking tot hun defensie-inspanningen, zeker gelet op de gevolgen van de situatie voor hun bondgenoten²⁶.

De geloofwaardigheid en het internationale imago van België kwamen zwaar onder druk te staan door deze ontwikkelingen. De minister van Defensie zag zich bijgevolg genooddaakt om dringend na te denken over de manier waarop België zijn militaire inspanningen zou kunnen herstellen.

De vraag viel echter in dovemansoren. Een grondige discussie over defensie-uitgaven werd telkens doorgeschoven naar algemene begrotingsonderhandelingen, die op hun beurt moesten worden opgenomen in een tienjarenplan. Op de een of andere manier werd de afronding van dat plan echter steeds uitgesteld. België stapte uiteindelijk uit het NIKE-luchtverdedigingssysteem en ontmantelde zijn vier eskadrons²⁷. Ons land stond volledig achter de West-Europese Unie (WEU) en pleitte voor ontwapening, omdat het in deze twee elementen een manier zag om militaire uitgaven verder te ontwijken. Aan NAVO-vergaderingen werd deelgenomen met een duidelijk mandaat voor België om geen verdere verplichtingen aan te gaan²⁸. Wanneer het tienjarenplan uiteindelijk werd goedgekeurd, bleek het om een herstructurering te gaan die de Belgische Defensie zo goed als decimeerde: 20 000 jobs werden geschrapt, één Wing van de luchtmacht werd opgeheven en 14 mijnenjagers werden buiten dienst gesteld. Daardoor verminderde het aantal korpstroepen van de slechts drie resterende brigades met de helft. Deze daling

²⁶ "Tout indique que, dans les années 1990, et ce malgré les gros efforts de planification des planificateurs militaires belges, les Forces armées de la Belgique ne pourront plus acquérir les mêmes moyens modernes que les forces des autres pays de la région Centre [de l'Europe]. Les Forces belges ne seront plus en mesure d'accomplir de façon adéquate leurs missions OTAN contre les forces du Pacte de Varsovie qui continuent à se renforcer considérablement. Cela aura de graves répercussions d'une portée incalculable sur la cohérence de notre situation dans la région Centre et peut-être même sur la crédibilité de notre potentiel de dissuasion. Cela ne pourra être évité que si, dans un avenir proche, des taux de croissance des allocations nécessaires sont attribués à la défense et, tout d'abord, si un accroissement substantiel est accordé pour compenser une longue période d'allocations réduites. Il faut que les autorités belges prennent au plus vite des mesures correctrices en relation avec leur propre effort de défense, en se souvenant des conséquences de la situation pour leurs Alliés." Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 28 november 1986, 673-674.

²⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 27 februari 1987; 22 mei 1987.

²⁸ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 21 april 1989.

van de financiële middelen voor Defensie was te wijten aan de meer gemoedelijke verhoudingen tussen het Oosten en het Westen, waarbij België een van de eerste landen was om voordeel te halen uit het vredesdividend. Het resultaat was dat de NAVO-inspanning van België gehalveerd werd; bij deze budgettaire operatie werd zelfs een plafond ingesteld tot 1997. Zelfs toen België toetrad tot het Eurocorps werd het onmiddellijk geconfronteerd met de vraag hoe het Belgische leger zou voldoen aan zijn bijkomende verplichting ten opzichte van de nieuwe Europese strijdkrachten, bovenop zijn NAVO-verplichting. Het standpunt van de regering was echter eenvoudig: alle verplichtingen moeten binnen het vooropgestelde budget blijven²⁹. Er werd niet echt rekening gehouden met de manier waarop het leger – dat op dat moment al op zijn tandvlees zat – dit in praktijk zou omzetten.

Door dit beleid kwamen de middelen en de bezetting van het Belgische strijdkrachten terecht in een constante neerwaartse spiraal. Ons land was dan weer goed op weg om de op een na slechtst betalende NAVO-lidstaat te worden. De ontoereikende financiële bijdragen stonden in sterk contrast met de inspanningen van Belgische militairen om toch nog een betekenisvolle ondersteuning te blijven bieden aan de NAVO en de EU. België bleef een erg gewaardeerde partner tijdens militaire missies, ondanks het feit dat zijn partners zich vaak afvroegen waarom onze politieke klasse zo terughoudend was om zinvolle investeringen te doen.

Zoals elders al geargumenteed, kan dit alles nogal paradoxaal lijken voor een land dat zo vaak onder de voet werd gelopen, dat beschikt over de op een na oudste inlichtingendiensten en bovendien gastland is van twee vooraanstaande internationale instellingen. De historische redenen voor deze houding gaan veel verder terug dan de onafhankelijkheid van België of de totstandkoming van de NAVO. Omdat de regio eeuwenlang de speelbal is geweest van grootmachten, zit het diep ingebakken in het Belgische DNA om autoriteit, en vooral de kleur 'kaki', te wantrouwen – zelfs wanneer onze eigen strijdkrachten deze kleur dragen. België

²⁹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 24 december 1990; 3 augustus 1991; 3 juli 1992; 7 april 1993

heeft een anarchistisch trekje, staat liever gekend als het land van frieten, bier en chocolade, en is trots op zijn *laissez-faire*-houding waarbij de nadruk ligt op levensvreugde en het behoud ervan. Belgen stellen zichzelf en hun land onbewust voor als gewoontjes en ongevaarlijk, schijnbaar om op die manier toekomstige invasies te bezweren. Ze lijken veiligheid als vanzelfsprekend te beschouwen en zelfs te minimaliseren. Het nadenken over dit onderwerp laten ze met plezier over aan de veiligheidsdiensten, waar ze overigens weinig vertrouwen in hebben.³⁰

Hoewel de strategische cultuur als analytisch kader een ingewikkeld en omstreden concept is, kunnen we de Belgische houding deels verklaren door van dichtbij te kijken naar enkele historische aspecten, gelinkt aan de ontwikkeling van de nationale veiligheid sinds België onafhankelijk werd³¹. Zo mag de enorme invloed van de Belgische neutraliteit niet onderschat worden. Het feit dat deze neutraliteit onder bescherming van de andere Europese mogendheden stond, zagen vele Belgen als een garantie dat hun land zich nooit meer zorgen zou moeten maken over een vijandelijke schending van hun grondgebied. Dit leidde al snel tot de naïeve overtuiging dat België niet moest instaan voor veiligheid of nationale verdediging, en dus ook geen nood had aan een veiligheidsdienst of zelfs aan strijdkrachten. De verplichtingen die gepaard gingen met neutraliteit werden alleszins op deze manier geïnterpreteerd. De Belgische diplomatie stelde ons land steeds voor als klein, ongevaarlijk en onopvallend. Hierdoor werd het pad geëffend om een echte handelsnatie te worden: België als het economische kruispunt van Europa, niet het militaire. Voor de Belgische vooruitzichten was dit zeker geen slechte zaak, maar de

³⁰ “Paradoxical as this might seem for a protective state with the second oldest intelligence service and the host of two high-profile international institutions, historical reasons for this attitude go back much further than Belgian independence or the coming of the North Atlantic Treaty Organization. The region having been the chew toy of the great powers for centuries, it is deeply ingrained in any Belgian’s DNA to mistrust authority and especially the color khaki, even if it is worn by the nation’s own forces. Belgium retains an anarchic streak, and prefers to be the land of fries, beer, and chocolate, priding itself on its *laissez faire* attitude that emphasizes the joy of living and the assiduity to sustain that lifestyle. As if to ward off further invasion, Belgians subconsciously present themselves and their country as unprepossessing and harmless. They tend to take for granted and downplay security, the thinking about which they leave happily to the security services they have little faith in.” Cf. Kenneth Lasoen, “War of Nerves: The Domestic Terror Threat and the Belgian Army,” *Studies in Conflict & Terrorism* 42 (2019), 963.

³¹ Dit is elders al uitvoerig bestudeerd, cf. Kenneth Lasoen, “Belgian Strategic Culture. A Historical Perspective on Intelligence and Security in Belgium” (doctoraatsthesis, Universiteit Antwerpen, 2023).

regeringen dachten zelden na over de bescherming van de aldus verworven rijkdom. Landsverdediging was vanaf het begin een omstreden beleidsthema, want een sterk leger heeft geen plaats in een neutraal en zorgeloos land. Dit heeft misschien wel geleid tot de Belgische neiging om ervan uit te gaan dat ons land afgeschermd is van internationale problemen. Hierdoor wordt de nood aan een betere veiligheid geminimaliseerd en wordt een eerder lakse houding aangenomen ten opzichte van veiligheid in het algemeen. Het thema bekleedde dan ook een lage plaats op de lijst met politieke prioriteiten. Een combinatie van historische, economische, sociale en politieke factoren hebben bijgedragen tot een filosofie die gelijkenissen vertoont met de Bergrede: elke dag heeft genoeg aan zijn eigen kwaad en morgen zorgt wel voor zichzelf³². Strategisch vooruitdenken was overbodig. Zoals premier Jean-Luc Dehaene het uiteindelijk samenvatte, werden problemen pas opgelost wanneer ze zich stelden.

Daarom werden er in het algemeen geen voorbereidingen getroffen voor mogelijke toekomstige veiligheidsproblemen. Zelfs wanneer meer dan één internationale crisis een schaduw wierp over de haalbaarheid van de neutraliteitsgarantie, hebben regeringen nooit serieuzer overwogen of de intenties van de andere mogendheden even eerbaar zouden blijven. Er werd steeds vertrouwd op diplomatieke demarches, alsof het land geen andere middelen in zijn arsenaal had zitten om een soort van veiligheidsbeleid te voeren. Deze visie zou een invloed blijven uitoefenen op de Belgische houding, gedomineerd door een blind vertrouwen in het feit dat de eigen neutraliteit gerespecteerd zou worden. Een tweede vijandelijke invasie maakte een einde aan dat lakse nationale veiligheidsbeleid en dreef België resoluut in de armen van de NAVO. Gedurende een bepaalde periode was het veiligheidsbeleid dynamisch, onder invloed van Amerikaanse en Britse druk. Maar al snel begon het naïeve geloof in multilateralisme de bovenhand te nemen. België schuift een aantal veiligheidsuitdagingen door naar het Europese niveau zodat daar een oplossing gezocht kan worden (zoals voor collectieve defensie, georganiseerde misdaad, internationaal terrorisme, cyberdefensie, civiele bescherming en energieveiligheid).

³² Mattheüs 6:34. Een vrome lezing van Horatius, *Carmina* I, 10.

Tot nu vormt dit de basis van een struisvogelpolitiek die blijft uitgaan van het feit dat een ‘klein’, onopvallend land als België aan wereldproblemen kan ontsnappen. Er bestaan uitzonderingen, zoals de richting die het beleid is ingeslagen in de onmiddellijke nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Maar in het algemeen is het Belgische buitenlandbeleid inzake nationale veiligheid ofwel genegeerd, ofwel laat het te wensen over. Sven Biscop beschouwt dit als het dilemma dat het meest bepalend is voor de Belgische strategische cultuur, die gewrongen zit tussen een historisch bepaald pacifisme en een principiële steun voor collectieve veiligheid³³.

Het Belgische defensiebeleid lijkt dan ook gekenmerkt te zijn door een algemene onwil om het belang te erkennen van een efficiënt nationaal veiligheidsapparaat. Er bestaan enkele uitzonderingen, zoals wanneer de dreiging zo ernstig was dat het te laat was om nog maatregelen te treffen (aan de vooravond van de oorlogen in 1870, 1913 en 1939), of verder onder impuls van externe druk (gestimuleerd door de oprichting van de NAVO in 1949 en de verhuis van de NAVO-hoofdkwartieren in 1968). Deze uitzonderingen niet nagelaten, bestond en bestaat er echter nog steeds een algemene neiging om strategisch inzicht te negeren en erop te vertrouwen dat problemen ofwel zichzelf zullen oplossen, ofwel enkel aangepakt moeten worden nadat ze zich hebben voorgedaan. Misschien hebben de Belgische contreien ook te vaak te lijden gehad onder onvermijdelijke gebeurtenissen doorheen de geschiedenis en verklaart deze fatalistische zienswijze deels waarom België zo laks is op het vlak van defensie en strategische geletterdheid.

Snel doorspoelen tot vandaag. Defensie heeft de prijs betaald van het zogenaamde vredesdividend, onderwijl terend op de investeringen die tijdens de jaren 1950-1970 zijn gebeurd. De huidige geopolitieke situatie heeft België en Europa wakker geschud. De oude dreiging uit het Oosten roerde zich opnieuw in 2022, door een oorlog op louter 2200 km van Brussel. De bondgenoot van wie werd verwacht dat hij

³³ The “dilemma that is most defining for Belgian strategic culture, between its historically determined pacifism and its principled support for collective security”. Cf. Sven Biscop, “Belgium,” in *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, red. H. Biehl, B. Giegerich, en A. Jonas (Potsdam: 2013), 40.

de factuur voor de NAVO-veiligheidsparaplu steeds zou opnemen, heeft aangegeven dat van iedereen een billijke bijdrage verwacht wordt en zet het bondgenootschap zelf onder druk door lidstaten ervan te bedreigen. Het besef dat veiligheid niet vanzelf komt en dat we er uiteindelijk ook zelf voor moeten instaan komt hard binnen bij velen. Maar er kan niet meer van de actualiteit weggekeken worden. Het staat buiten kijf dat nieuwe investeringen in Defensie nodig zijn, maar die noodzaak botst tegen een reeds uitgerekte federale begroting en een nog meer uitgebreide organisatie. De inhaalbeweging moet snel plaatsvinden, maar is geen gemakkelijke oefening. Defensie is echter geen vies woord meer, noch in de samenleving, noch bij de industrie. Geleidelijk valt momenteel een kleine shift in de veiligheidscultuur waar te nemen. De vraag is of die verschuiving zal aanhouden in de positieve zin, voor hoelang, en of het nog niet te laat is.

Trefwoorden: NAVO, Belgische defensie-inspanningen, veiligheidscultuur, strategische geletterdheid, Paul-Henri Spaak



Paul-Henri SPAAK - © UN - Photo: Marcel Bolomey

DE INDO-PACIFIC EN EUROPA: *OCEANS APART?* *COOPERATIVE SECURITY* BINNEN DE NAVO EN WAAROM DE INDO-PACIFIC OOK BELANGRIJK IS VOOR DE BELGISCHE DEFENSIE

Françoise VERBANCK



La guerre en Ukraine a rapproché l'Indo-Pacifique¹, et plus particulièrement l'« IP4 »², de l'Europe et de l'OTAN. Les trois dernières années ont ainsi été marquées par une augmentation significative du nombre de rapprochements stratégiques entre dirigeants politiques et militaires, ainsi que par une intensification des activités diplomatiques et économiques.

Bien que l'Indo-Pacifique soit une région géographiquement éloignée, le fait que nos situations sécuritaires sont liées n'est plus remis en question. Le soutien apporté par la Chine et la République populaire démocratique de Corée (RPDC – Corée du Nord) à la Russie dans la guerre contre l'Ukraine, les attaques hybrides et cyber, ainsi que les récentes menaces dans le domaine de l'espace et des satellites montrent clairement que les défis en matière de sécurité ne sont plus limités à une région du monde. À la lumière de la récente stratégie de sécurité américaine (« America first »), qui met également l'accent sur la Chine et sur l'importance des États de la région indopacifique, la question qui se pose désormais est surtout la suivante : comment l'Europe³ et l'OTAN doivent-elles aborder ces défis stratégiques complexes en matière de sécurité ? Quel pourrait être le rôle de la Belgique et, plus précisément, de la Défense ?

Cet article décrit la sécurité coopérative comme l'une des trois missions principales de l'OTAN, en prenant pour exemple les partenariats avec l'IP4. Il fait ensuite le point sur le potentiel belge dans l'Indo-Pacifique. L'article se termine par quelques recommandations concernant la coopération entre notre Défense et l'IP4, que ce soit dans le cadre de l'OTAN ou non.

Luitenant-kolonel SBH Françoise Verbanck studeerde af aan de Koninklijke Militaire School als master in de sociale en militaire wetenschappen, behaalde daarna nog een master in klinische psychologie en een master na master in defensie en veiligheidsstudies. Haar loopbaan wisselde af tussen operationele functies, zoals CO van Ci-MEG, en staffuncties bij R&T, ADIV en CSO. Vandaag werkt zij in het NAVO-hoofdkwartier

¹ L'Indo-Pacifique est considéré par l'OTAN comme une région interconnectée et est donc utilisé comme terme de référence. Cf. : Andrew Latham, « What or Where is the Indo-Pacific? », The Diplomat, 17 mai 2025, <https://thediplomat.com/2025/05/what-or-where-is-the-indo-pacific/#:-:text=For%20much%20of%20the%20Cold,what%20was%20happening%20further%20west.>

² L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et la République de Corée (Corée du Sud) sont considérés par l'OTAN comme formant un groupe en soi, désigné sous le nom d'« IP4 », car il s'agit de quatre pays partenaires qui sont démocratiques, souhaitent coopérer avec l'OTAN et défendent le principe d'un ordre international fondé sur des règles (rules based international order).

³ L'UE a également entamé des partenariats avec l'IP4. Cf. : https://www.ceas.europa.eu/ceas/european-union-and-australia-sign-security-and-defence-partnership_en.

binnen de International Military Staff – Cooperative Security-divisie. In de voorbije drie jaar heeft zij uitgebreide expertise opgebouwd in de samenwerking tussen de NAVO en haar partnerlanden, met een bijzondere focus op Japan, Australië, Nieuw-Zeeland, de Republiek Korea en Mongolië. Dankzij haar talrijke interacties in deze landen heeft zij waardevolle inzichten verworven in de opportuniteiten voor samenwerking met de Belgische Defensie en het versterken van strategische partnerschappen.

De voorbije jaren werden wereldwijd gekenmerkt door een strategische concurrentie op vele niveaus. Niet enkel is er de strijd om kritieke mineralen en hun aanvoerlijnen, ook de technologische wedloop in vele domeinen van innovatieve oorlogsvoering vormen een serieuze uitdaging. Bovendien is er de strijd om macht in een veranderende wereldorde waar ethische en juridische principes soms ver te zoeken zijn. Ook worstelen vele landen om hun maatschappijen weerbaarder⁴ te maken tegen al deze dreigingen en uitdagingen. De bijbehorende cognitieve oorlogsvoering dient dan weer vooral om de publieke opinie en die van beleidsmakers te beïnvloeden.

De wedloop in het kader van de meest innovatieve technologische oorlogsvoering zorgt er ook voor dat landen opnieuw meer aan defensie spenderen en dat de defensie-industrie meer centraal is komen te staan in het economische landschap. Het is overduidelijk dat dit enkel kostenefficiënt kan gebeuren door middel van constructieve samenwerkingsverbanden. Wereldwijd worden trouwens nieuwe allianties gevormd. China, Rusland, Iran en Noord-Korea worden beschouwd als een assertief blok dat onderling steeds meer allianties aangaat, de wereld probeert te beïnvloeden en wederzijdse steun levert, waardoor een nieuwe wapenwedloop werd gestart met een al even escalerende strategische communicatie.

Het is daarom noodzakelijk dat ook België een strategische herziening maakt van wat partnerschappen betekenen, welke allianties het best worden aangegaan en welke rol onze Defensie hierin kan spelen.

⁴ Weerbaarheid reflecteert hier de Engelse term *resilience*: “*Resilience* in a NATO context refers to the capacity, at national and collective level, to prepare for, resist, respond to, and quickly recover from strategic shocks and disruptions, across the full spectrum of threats.”

De NAVO en *cooperative security*

*Cooperative security*⁵ (coöperatieve veiligheid) is sinds 2010 een van de drie kerntaken van de NAVO. Dit was niet zo bij de oprichting in 1949, toen het creëren van een collectieve verdedigingsalliantie tussen Noord-Amerika en West-Europa gericht was op het afwenden van een mogelijke militaire dreiging van de Sovjet-Unie en haar bondgenoten. Dit militaire kader werd ondersteund door een sterke politieke overeenkomst tussen de lidstaten die zich verbonden aan de principes van democratie, vrijheid en rechtsstaat. Vandaag bestaat dit basiskader weliswaar nog steeds, maar is het aangaan van doorgedreven allianties met gelijkgezinde partners – met elk hun hoogtechnologische kennis en een interessante defensie-industrie – een must geworden in de technologische defensiewedloop.

De NAVO hecht groot belang aan deze partnerschappen. Een officieel partnerschap wordt geformaliseerd in de vorm van een niet-legaal bindend *Individual Tailored Partnership Programme* (ITPP)⁶, waarbij de NAVO en het partnerland zich ertoe verbinden om de afgesproken strategische partnership goals binnen de vier jaar te bereiken. Enkele voorbeelden van deze doelstellingen zijn: *cyber defence*, *science for peace and security*, *practical interoperability*, *women peace and security* en *emerging disruptive technologies*.

Alle IP4-landen hebben een ITPP met de NAVO⁷ en bekleden bovendien een geprivilegieerde status binnen de groep van partnerlanden, omdat er een duidelijke win is en zij ook bewijzen dat ze volgens NAVO-standaarden kunnen samenwerken. Een dergelijke aanpak is dan ook een voorbeeld voor onze Defensie.

De samenwerking tussen de NAVO en de IP4

Hoewel de NAVO in de eerste plaats een trans-Atlantische alliantie is, erkent zij dat stabiliteit in andere regio's, zoals de *Indo-Pacific*, een invloed heeft op de veiligheid van haar leden.

⁵ NATO WEBSITE <https://www.nato.int/en/about-us/organization/nato-structure/partnerships-and-cooperative-security-committee?selectedLocale=>

⁶ NAVO-website: <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/individually-tailored-partnership-programmes?selectedLocale=>.

⁷ Sommige landen maken hun ITPP openbaar, zoals Japan: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/ooo382902.pdf>.

De reeds eerder aangehaalde samenwerking met en wederzijdse steun van China en Noord-Korea aan Rusland geeft een mondiale dimensie aan het conflict en linkt de Euro-Atlantische veiligheid aan de Indo-Pacifische regio. De gekende nucleaire bedreigingen van Noord-Korea, de Chinese militaire uitbouw, de hybride aanvallen, de territoriale claims en de *dual-use*-capaciteiten boezemen geen vertrouwen in en worden door veel landen in de regio beschouwd als een potentiële dreiging, waardoor allianties en partnerschappen met gelijkgezinden steeds belangrijker worden. Dit bewustzijn van gedeelde dreigingen versnelde de toenadering tussen de NAVO en de IP4. De oorlog in Oekraïne heeft aldus geleid tot meer strategische afstemming en politieke eensgezindheid, inclusief gezamenlijke standpunten over de verdediging van het internationale recht, soevereiniteit en territoriale integriteit.

De betrokkenheid van de IP4 zelf weerspiegelt ook een groeiende interesse in samenwerking met het Westen, de NAVO en de EU, niet alleen op economisch gebied, maar ook op het gebied van veiligheid en weerbaarheid: immers, “Wat Oekraïne vandaag is, kan morgen Azië zijn” (*Ukraine today could be Asia tomorrow*)⁸. De ondertussen gekende en toenemende Chinese assertiviteit en zelfzekerheid, gekoppeld aan een sterker en performanter groeiende defensie, zorgt voor grote onrust in zowel het Westen als de *Indo-Pacific*. De IP4 zien deze dreigingen elk vanuit een andere hoek, maar zijn het eens dat de wereldorde uitgedaagd wordt en dat veiligheid en welvaart niet meer vanzelfsprekend zijn. Zuid-Korea⁹ kijkt met argusogen naar Noord-Korea; Japan¹⁰ hekelt de invallen van de Chinezen in hun territoriale wateren en luchtruim; Nieuw-Zeeland¹¹ en Australië¹² hebben vooral oog voor de groeiende cyber- en *space*-dreiging en maritieme veiligheid.

Ondertussen is het bij de NAVO overduidelijk geworden dat de IP4 waardevolle inzichten brengen over de Chinese en Russische hybride oorlogsvoering, cyberdreigingen en maritieme veiligheid. De uitwisseling van expertise is dus een duidelijke win en is bovendien niet het enige voordeel van de samenwerking. Japan

⁸ Uitspraak – bij wijze van geopolitieke waarschuwing – van de toenmalige Japanse eerste minister, Fumio Kishida, tijdens de Shangri-La Dialoog veiligheidsconferentie in Singapore, in juni 2022.

⁹ Korean Defence Strategy: <https://www.army.mil.kr/english/381/subview.do>

¹⁰ Defence White paper JSDF: https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html

¹¹ New Zealand Defence Strategy: <https://www.defence.govt.nz/publications/strategic-defence-policy/>

¹² Australian Corporate Defence plan: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/defence-corporate-plan>

en Zuid-Korea zijn economische grootmachten met geavanceerde technologie en militaire capaciteiten. Hun ligging in een gebied vol geopolitieke rivaliteiten en economisch cruciale scheepvaartroutes maakt dat zij een rol spelen van groot strategisch belang. De NAVO zet daarom sterk in op innovatie en, bijgevolg, op nauwkeurig geselecteerde partnerschappen die een win bieden om het hoofd te bieden aan de technologische race en concurrentie met landen zoals China. Cyber, drones, *emerging disruptive technologies* (opkomende en disruptieve technologieën), het gebruik van artificiële intelligentie, quantumtechnologieën en *space assets* zijn de meest concrete voorbeelden van deze potentiële moderne *dual-use*-oorlogswapens. De IP4 zijn daarom al geruime tijd betrouwbare partners van de NAVO, EU en meerdere Westerse bondgenoten. Een meer intense samenwerking met de IP4 betekent niet dat de NAVO ook echt fysiek in de Indo-Pacifische regio aanwezig zal zijn door er bijvoorbeeld expliciete NAVO-oefeningen uit te voeren. De samenwerking focust zich vooral op *dialogue and consultation* (dialoog en overleg), uitwisseling van knowhow, deelname aan NAVO-oefeningen¹³ en gezamenlijke innovatieprojecten zoals *Digital Ocean*¹⁴.

Welke voordelen bieden partnerschappen met de IP4 voor België?

Niet enkel is de economische verwevenheid tussen Europa en de *Indo-Pacific* een feit, ook de vele veiligheidsgerelateerde domeinen, zoals de maritieme handelsroutes en de cyberaanvallen die een rechtstreekse impact hebben op ons land, zijn nauw verbonden. Bovendien zijn de IP4 door hun democratische overtuiging essentieel in het verdedigen van een *rules-based international order* (op regels gebaseerde internationale orde). Principieel is onze solidariteit met de IP4, die democratie en respect voor het internationale recht hoog in het vaandel houden, daarom onontbeerlijk. Daarnaast zijn de directe pragmatische voordelen niet te onderschatten. België is een klein maar technologisch geavanceerd land. Door samen te werken met deze hoogtechnologisch ontwikkelde landen, kan België niet alleen zijn defensie-industrie moderniseren, maar ook zijn algemene technologische kennis uitbreiden. Door de krachten te bundelen met technologische en militair geavanceerde partners zoals Australië, Japan en Zuid-Korea versterkt

¹³ De IP4 nemen deel aan o.a. *Dynamic Move* (mijnenbestrijdingsoperaties) en *Dynamic Messenger* (maritieme onbemande systemen), *Coalition Warrior Interoperability EX (CIS)* en *Cyber Coalition*.

¹⁴ <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/09/20/natos-digital-ocean-initiative-gets-a-boost-in-portugal?selectedLocale=>

België daarenboven niet enkel zijn eigen veiligheid en innovatievermogen, maar wint het ook aan strategische relevantie binnen de NAVO en de Europese defensiearchitectuur.

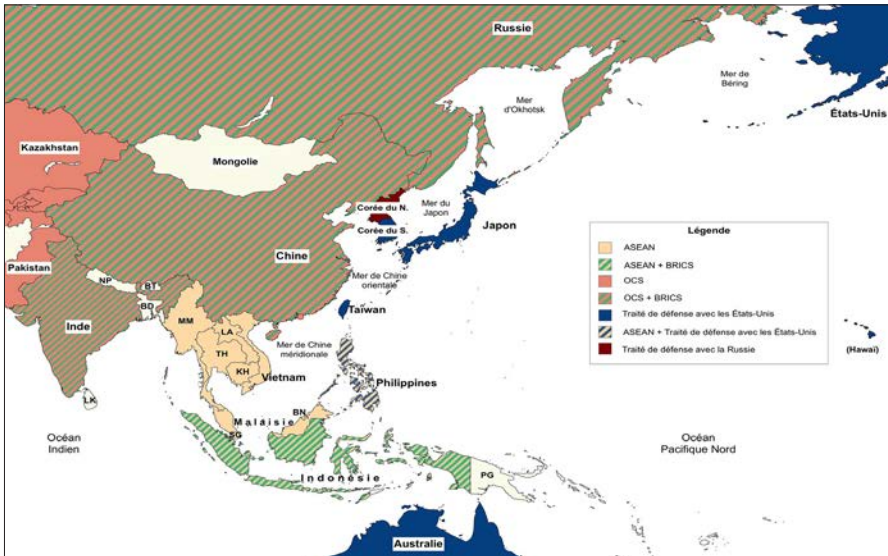
Inmiddels werd beslist om een Belgische Defensieattaché in Japan aan te stellen. Dit maakt het interessant om te focussen op dit land en zijn dichte buurland, Zuid-Korea. Dit jaar vieren we bovendien 160 jaar samenwerking tussen het keizerrijk Japan en het koninkrijk België. Het is opmerkelijk dat België en Japan op economisch vlak een relatief grote uitwisseling hebben. Japan is de op een na grootste niet-Europese investeerder in België (na de VS), met ongeveer 300 Japanse bedrijven die in ons land actief zijn. Er zijn regelmatige handelsmissies onder leiding van het koningshuis die de banden tussen beide landen moeten versterken, met een focus op innovatie, groene transitie en hernieuwbare energie, farmaceutica en chemie. Ongeveer 20% van de Japanse bedrijven in België is actief in de automobielsector. Op gebied van technologie ligt de focus op halfgeleiders en artificiële intelligentie. Japan staat wereldwijd bekend als de derde grootste economie en als een leider op technologisch vlak.

De Japanse defensie is, net als die van Zuid-Korea, van oudsher sterk verbonden met de Verenigde Staten en beschikt over een geavanceerde defensie-industrie. Vandaag zoeken beide landen echter naar een uitbreiding en diversificatie van hun partners. Hierbij kijken ze zowel naar Europa als naar landen in de *Indo-Pacific*. Beide zijn actief binnen internationale veiligheidsinitiatieven en spelen een belangrijke rol op het vlak van cyberveiligheid, hybride dreigingen en maritieme veiligheid. Ook leveren ze een niet te miskennen steun aan Oekraïne, met rechtstreekse donaties aan het *Comprehensive Assistance Package* (CAP)¹⁵. Japan zal bovendien deelnemen aan de *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU)¹⁶ en heeft reeds een maritieme EOD-groep opgestart via het interoperabiliteitsprogramma van SHAPE. Al deze zake tonen aan dat Japan inzet op interoperabiliteit met de NAVO. Hierdoor kunnen we rekenen op een partner die ons kan steunen volgens de gekende NAVO-standaarden, bijvoorbeeld door het integreren van de waarden over gender¹⁷. Binnen de NAVO zelf worden de geallieerden aangespoord om meer

¹⁵ CAP: <https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/comprehensive-assistance-package-cap-for-ukraine>

¹⁶ NSATU: <https://shape.nato.int/nsatu>

¹⁷ "NATO's Cooperative Security and the Partnership with Japan as a showcase on gender mainstreaming in the military," door LtKol Verbanck en LtKol Igarashi, <https://nrdc-ita.nato.int/newsroom/our-magazine>.



Kaart van de Indo-Pacifische regio met de belangrijkste allianties van de Verenigde Staten en de grootste rivalen van het Westen. © Denis-Paul Bourg, Wikimedia Commons

bilaterale samenwerkingen te onderhouden met de IP4, omdat de middelen van de NAVO ook beperkt zijn en in de eerste plaats moeten dienen voor de geallieerden zelf. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn opleidingen en trainingen.

Zelfs met beperkte militaire middelen bieden militaire partnerschappen met Japan en Zuid-Korea aanzienlijke voordelen voor België, in tegenstelling tot andere partnerschappen waar de inzet van onze middelen en personeel veel kost maar een kleinere winst oplevert. Zo kan de uitwisseling op het gebied van onderwaterdrones en ontminning tussen het NAVO *Naval Mine Warfare Centre of Excellence* in Oostende, onze Marine en de Japanse *Maritime Self-Defense Force* (JMSDF) mogelijke synergiën opleveren, aangezien Japan en Zuid-Korea sterk inzetten op innoverende technologieën – zoals de onbemande onderwatersystemen van Mitsubishi – en onze toolbox van onderwater-ontmijningsdrones van topkwaliteit zijn. Zo kan ook onze historische band met Zuid-Korea voordelen opleveren. Deze blijft immers van betekenis, wordt met dankbaarheid erkend door de Koreanen en kan bijgevolg een solide basis vormen voor verdere militaire samenwerking en uitwisseling van technologische knowhow of zelfs aankopen.

In het kader van een concrete samenwerking is het niet onbelangrijk om te vermelden dat alle IP4-landen een verregaande veiligheidsstatus hebben bij de

NAVO. Dit betekent dat alle geallieerden een consensus hebben bereikt over het feit dat elk IP4-land voldoende veiligheidsgaranties heeft geboden om geclassificeerde informatie te delen via de door onze Defensie gekende veiligheidsnetwerken. Dit faciliteert in grote mate de samenwerking en het delen van informatie. Hetzelfde kan niet gezegd worden van alle partners waarmee we vandaag bilateraal samenwerken.

Enkele concrete voorbeelden kunnen bovenstaande argumenten duidelijker onderbouwen.

Als handelsnatie met de haven van Antwerpen is België rechtstreeks afhankelijk van stabiele en veilige maritieme routes. In het kader van de maritieme veiligheid is het NAVO-project *Digital Ocean* zeker een voorbeeld van samenwerking op technologisch vlak. Dit baanbrekend initiatief maakt gebruik van satellietdata, artificiële intelligentie en onbemande vaartuigen om realtime maritieme bewaking mogelijk te maken. De IP4 nemen eveneens deel aan dit project door hun inzichten en technologische kennis en ervaringen te delen.

Samenwerking op het gebied van *cybersecurity* is een vaststaand feit tussen geallieerden. Cyberdreigingen zijn grensoverschrijdend en vereisen een gecoördineerde defensie. Japan en Zuid-Korea hebben unieke ervaringen met grootschalige cyberaanvallen door China en Noord-Korea. De *Cyber Defence Pledge*¹⁸ van de NAVO stimuleert lidstaten en partners om gezamenlijke cybercapaciteiten te ontwikkelen. Het DIANA-initiatief¹⁹ is een belangrijk innovatieplatform waar onder andere nieuwe cyberverdedigingstechnologieën worden getest en geïmplementeerd. Ook dit domein is voor België en onze Defensie een opportuniteit om in eerste lijn samen te werken met deze landen, of de bestaande samenwerkingen te verdiepen.

Wat onze Defensie betreft, is een hernieuwd beleid en visie inzake partnerschappen absoluut noodzakelijk in het licht van de complexe en steeds meer hybride veiligheidsuitdagingen. Een kosten-batenanalyse over welke allianties nu daadwerkelijk bijdragen aan Defensie in brede zin dient daarom deel uit te maken van onze *strategic foresight analysis*.

¹⁸ [Cyber Defence Pledge NATO WEBSITE](#).

¹⁹ Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic, <https://www.diana.nato.int/>.

Uitdagingen en risico's bij samenwerking met *Indo-Pacific*-partners

Er zijn natuurlijk ook uitdagingen aan de samenwerking met de IP4; niet in het minst de geografische afstand.

Eerst en vooral is er de complexiteit van de geopolitieke belangen. De relatie tussen de IP4 met China en Rusland is complex. België en de NAVO moeten daarom een wijs evenwicht vinden tussen het soort engagement dat ze willen aangaan met *Indo-Pacific*-landen en het voorkomen van escalaties met China, Rusland en Noord-Korea; tegelijk moeten ze duidelijke signalen uitzenden.

Op het gebied van technologische en operationele interoperabiliteit kunnen verschillende standaarden en technologieën de samenwerking bemoeilijken en zijn voortdurende investeringen nodig in training, softwarecompatibiliteit en gedeelde operationele procedures. Interoperabiliteit is belangrijk en binnen de NAVO bestaan veel mechanismes om dit te bewerkstelligen, zoals het *Operational Capability Concept* (OCC), waarbij partnerlanden een traject volgen en na twee jaar interoperabel kunnen verklaard worden met de NAVO. Ook onze Defensie kan hierin een rol spelen, door bijvoorbeeld officieren van de IP4 te laten deelnemen aan oefeningen en cursussen zoals de hogere stafcycli.

Een derde grote – en minder voorspelbare – moeilijkheid betreft de politieke instabiliteit en binnenlandse factoren. Veranderingen van regeringen of van veiligheidsbeleid in Japan of Zuid-Korea kunnen een invloed hebben op de continuïteit van de samenwerking. Japan en Zuid-Korea hebben eigen nationale belangen die niet altijd volledig overeenkomen met die van België of de NAVO. Toch mag dit niet overdreven worden, aangezien de samenwerking met de NAVO steeds stabiel is gebleven, ondanks de politieke turbulenties binnen deze landen.

Aanbevelingen en concrete samenwerkingsopportuniteiten voor de Belgische Defensie

Het opnemen van de *Indo-Pacific* in de *strategic foresight analysis* als opkomend focusgebied voor multilaterale samenwerking buiten het traditionele NAVO-gebied, vormt een eerste belangrijke aanbeveling.

De ITTP's van de NAVO met Japan en Zuid-Korea kunnen het referentiekader vormen waarbinnen een samenwerking kan plaatsvinden. Op die manier heeft Defensie op twee vlakken een win: enerzijds toon het de NAVO dat het de *cooperative security*-partnerschappen ondersteunt met bilaterale activiteiten, in lijn met wat alle geallieerden reeds onderschreven. Anderzijds biedt dit kader een waslijst aan opties waaruit kan gekozen worden, zodat de samenwerking zich op bekend terrein bevindt.

Daarnaast kan het opstarten van verkennende bilaterale defensiegesprekken met Japan en Zuid-Korea bijdragen aan een versterkte samenwerking, met een specifieke focus op technologische samenwerking en capaciteitsontwikkeling. Hierbij kan België actief zijn expertise promoten in nichegebieden, zoals cyberbeveiliging en maritieme beveiliging.

Verder is het wenselijk om bilaterale en multilaterale *research and development* (R&D)-projecten te stimuleren, waarbij Belgische defensiebedrijven en kennisinstellingen samenwerken met partners in Japan en Zuid-Korea. Ook deelname aan internationale defensiebeurzen en R&D-programma's in de *Indo-Pacific* kan hierbij een belangrijke rol spelen. Wederzijdse uitnodigingen voor fora zoals BEDEX, waar het Koreaanse bedrijf Hanwha Aerospace and Systems – bekend voor hun luchtafweersystemen – aanwezig was, behoren tot de concrete voorbeelden. De Koreaanse defensie-industrie verkoopt reeds tanks en K239 (Chonmoo)-artilleriesystemen aan Polen, en heeft een verkoopcontracten met Estland, Finland, Roemenië en Noorwegen voor indirecte vuursteun (*indirect fire support* – K9 *self-propelled howitzer*).

Een bijkomende aanbeveling is het versterken van de militaire interoperabiliteit via deelname aan gezamenlijke NAVO-oefeningen, opleidingen en capaciteitsopbouwprogramma's, met bijzondere aandacht voor hybride dreigingen. Een concreet voorbeeld van toekomstige samenwerking zou de integratie kunnen zijn van Japanse officieren aan boord van Belgische mijnenvegers tijdens oefeningen, ter ondersteuning van de Japanse *Maritime Explosive Ordnance Group* die reeds een interoperabiliteitstraject met de NAVO heeft opgestart. De KMS kon alvast een Koreaanse officier opleiden in de hogere stafcyclus.

Tot slot kan België bijdragen aan de weerbaarheid van aanvoerlijnen door het delen van *best practices* en het opzetten van een logistieke samenwerking rond kritieke goederen en technologieën. Ons land kan eveneens leren van zijn partners wat betreft de aanpak van rampen en crisissituaties.

Conclusie

Het NAVO-concept van *cooperative security* benadrukt het belang van brede internationale partnerschappen. Voor België zijn de relaties met Japan en Zuid-Korea van strategisch belang, niet alleen vanwege gedeelde waarden – zoals de op regels gebaseerde internationale orde – en economische belangen, maar vooral voor de innovatieve en technologische aanpak van moderne veiligheidsdreigingen.

In een snel veranderende wereld bieden dergelijke samenwerkingen niet alleen meer veiligheid, maar ook kansen om technologisch en industrieel sneller vooruit te gaan. Door deze partnerschappen actief te versterken, kan België niet enkel een meer invloedrijke en veerkrachtige speler worden in internationale veiligheidsverbanden, maar vooral ook de eigen defensie-industrie moderniseren via een intensievere samenwerking met Japan en Zuid-Korea. Door kennis uit te wisselen of zelfs gezamenlijk te investeren in maritieme technologieën, onbemande systemen, cyberveiligheid en veerkrachtige logistieke infrastructuren kan België zijn militaire paraatheid verbeteren en zijn technologische achterstand inhalen.

Daarnaast biedt een nauwere samenwerking ook aan onze Belgische defensie-industrie de mogelijkheid om te groeien, door toegang te krijgen tot nieuwe markten en gezamenlijke innovatieprojecten.

De nieuwe *strategic foresight analysis* zou alvast de Indo-Pacifische regio moeten bestuderen en de nodige aanbevelingen formuleren doorheen de hiërarchische structuren.

Trefwoorden: cooperative security, NAVO, defensie-industrie, Indo-Pacific, technologische knowhow, Japan, Zuid-Korea

FLOTTE FANTÔME, ALERTES BIEN RÉELLES. QUEL RÔLE POUR LA DÉFENSE BELGE FACE À LA *SHADOW FLEET* RUSSE ?

Frédéric FREZIN



Le pétrolier Eagle S, navire associé à la shadow fleet russe
[File:Crude oil tanker Eagle S at Portoo 2024-12-31 b.jpg](#) - [Wikimedia Commons](#)
Photo : [Wikimedia Commons](#)

Bijna onzichtbaar bevaart de Russische schaduwvloot (shadow fleet) de zeeën, omzeilt zij sancties en test zij het internationale recht. Zij bestaat uit verouderde, slecht verzekerde olietankers met onduidelijke eigenaars. Wat gebeurt er als een van deze schepen – schijnbaar doelloos – in de Noordzee voor onze kust vaart, in de buurt van onze onderzeese kabels, gasleidingen en windmolenparken, of bij de ingang van onze havens? Kan België – een kust- en havenstaat in het hart van de Europese civiele én militaire logistieke stromen – het zich veroorloven om deze schaduwvloot te negeren? En vooral: welke rol kan of moet de Belgische Defensie spelen tegenover deze mogelijke, maar zeker hybride, dreiging?

Le lieutenant-colonel d'aviation Frédéric FREZIN est officier de renseignement de la force aérienne. Au sein du département d'état-major Stratégie, il a été chargé de l'analyse des menaces hybrides visant les infrastructures critiques dans le cadre des plans de défense. Il a présidé le Hybrid Steering Group interne à la Défense et représente celle-ci à la plateforme « menaces hybrides » du Centre de crise national, notamment dans le cadre des travaux liés au Belgian National Risk Assessment. Il est en outre titulaire d'un post-graduat en relations internationales (ULB), d'un master en politique internationale (KUL) et a suivi une formation avancée au Collège européen de sécurité et de défense (European Security and Defence College) en matière de menaces hybrides.

Une économie de guerre à financer malgré les sanctions

Depuis l'invasion de l'Ukraine en février 2022, les États-Unis et l'Union européenne ont imposé à la Russie un vaste régime de sanctions visant notamment ses exportations d'hydrocarbures. Ce choix n'est pas anodin : avant la guerre, ces ressources représentaient environ 40 % des revenus du budget fédéral russe et plus de 60 % de ses recettes d'exportation¹. L'objectif de Moscou est de préserver des revenus énergétiques suffisants pour soutenir l'économie nationale et financer son effort de guerre. La « flotte fantôme » – communément appelée *shadow fleet*² –

¹ Kurt Engelen, Casting Light on Russia's *Shadow Fleet*: Exposing a Sanctions Evasion Network at Sea, Focus Paper 54 (Bruxelles : Institut royal supérieur de défense (IRSD) / Centre d'études de sécurité et défense, septembre 2023).

² Il convient de souligner que la Russie ne représente qu'environ 40 % de la « flotte fantôme » mondiale. Utilisées pour contourner les sanctions internationales, ces flottes ont vu leur usage croître depuis les premières mesures prises contre la Corée du Nord en 2006. La guerre en Ukraine a toutefois intensifié leur déploiement.

s'inscrit dans cette logique comme un instrument de résilience économique : en exportant pétrole et produits énergétiques hors des circuits sous surveillance occidentale, elle réduit l'effet coercitif des sanctions, préserve la continuité des flux financiers – les recettes étant estimées à 10 milliards d'euros³ – et contribue à maintenir la capacité russe à poursuivre le conflit.

La *shadow fleet*, qui compterait entre 400 et 1.000 navires, dont une cinquantaine de méthaniers⁴, renvoie ainsi à un réseau structuré de navires, d'armateurs, d'assureurs et d'intermédiaires dont l'objectif est de contourner les restrictions et les contrôles. Parmi les procédés-clés figure le transfert de cargaison en mer (*ship-to-ship*), qui permet de transborder – et parfois de mélanger – des lots entre navires afin d'en brouiller l'origine et de compliquer la traçabilité. Ce dispositif facilite le réacheminement d'une part importante des exportations maritimes de pétrole⁵ vers des pays n'appliquant pas les sanctions – principalement l'Inde, la Chine et la Turquie –, avec à la clé une réapparition indirecte de ces exportations sur le marché mondial via des produits raffinés⁶.

L'économie d'abord, la déstabilisation ensuite

Au-delà de l'enjeu économique, la *shadow fleet* révèle surtout une dynamique plus préoccupante : l'exploitation de zones grises du droit maritime, ce qui érode la gouvernance internationale et complique l'attribution, avec comme objectif de réduire l'efficacité des sanctions. Cette dynamique ouvre également la voie à une conflictualité plus large, créant une nouvelle menace pour les infrastructures critiques sous-marines. Quelques incidents récents illustrent cette évolution :

³ Tzimis Stylianos, analyste principal des menaces hybrides maritimes, Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

⁴ Ibidem.

⁵ Ces bâtiments assurent jusqu'à 80–90 % des exportations maritimes russes de pétrole.

⁶ Tom Keating et Gonzalo Saiz Erausquin, Royal United Services Institute (RUSI), Royaume-Uni, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

- Septembre 2022 – Explosions visant les gazoducs Nord Stream 1 et 2 dans les eaux danoises et suédoises, marquant une escalade majeure de la conflictualité sous-marine stratégique⁷ ;
- Octobre 2023 – Endommagement grave du gazoduc Balticconnector entre la Finlande et l'Estonie, très probablement causé par le cargo chinois *Newnew Polar Bear* ;
- Novembre 2024 – Coupure inexpliquée du câble de données C-Lion, reliant la Finlande à l'Estonie ;
- Décembre 2024 – Le vraquier chinois *Yi Peng Three* est suspecté d'avoir endommagé deux câbles sous-marins entre la Suède, la Lituanie, la Finlande et l'Allemagne ;
- Décembre 2024 – Le pétrolier *Eagle S*, suspecté d'avoir endommagé volontairement le câble EstLink 2, est intercepté par le navire *Turva* des garde-côtes finlandais.

Parallèlement, la *shadow fleet* concentre plusieurs risques pour la sûreté maritime et l'environnement^{8/9} : navires vieillissants, pavillons de complaisance, défauts d'assurance et pratiques de dissimulation. La multiplication de comportements anormaux dans des zones sensibles – brouillage de systèmes de navigation par satellite, falsification du système d'identification automatique (*Automatic Identification System – AIS*) ou *spoofing*, navigation erratique ou encore stationnements à proximité de câbles et de pipelines – suggère des activités pouvant aller de la surveillance/cartographie d'infrastructures jusqu'à des actions de coercition ou de sabotage. Enfin, plusieurs failles structurelles entretiennent cette situation : absence de définition partagée, faiblesse de certains états du pavillon,

⁷ Capitaine Mikko Simola, commandant de la Garde côtière dans le golfe de Finlande, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

⁸ Tzimis Stylianos, analyste principal des menaces hybrides maritimes, Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2024, Helsinki.

⁹ Comme l'illustre le naufrage de deux pétroliers russes en mer Noire en décembre 2025.

contrôles d'assurance¹⁰ et certificats CLC^{11/12} difficiles à vérifier, coordination et partage de données perfectibles, ainsi que divergences entre partenaires occidentaux¹³. La *shadow fleet* ne contourne donc pas seulement les sanctions, elle fragilise aussi l'ordre maritime, accroît le risque environnemental et expose directement les états côtiers – dont la Belgique – à des menaces hybrides.

Implications spécifiques pour la Belgique

Menaces et risques pour les infrastructures portuaires critiques

Les ports belges – en particulier ceux d'Anvers, de Zeebrugge et de Gand – sont des nœuds logistiques essentiels pour l'économie européenne et représentent, en situation de crise, un maillon clé de l'*enablement*/soutien du pays hôte (*host nation support*) tel que décrit dans la doctrine de l'OTAN. Dans ce contexte, l'arrivée de navires ou de cargaisons d'origine opaque (documentation incomplète, itinéraires atypiques, couverture assurantielle incertaine, mélange possible de lots) peut générer une friction opérationnelle : contrôles renforcés, vérifications documentaires et techniques, voire immobilisation préventive d'un bâtiment. Or la mise à l'arrêt d'un navire suspect en zone portuaire ou à l'approche d'un terminal provoque rapidement des effets en cascade : occupation de postes à quai, saturation des zones de stockage, ralentissement des opérations de manutention et reprogrammation des escales. Cette congestion affecte non seulement les flux commerciaux légitimes, mais peut aussi perturber, en période de tension, la priorité donnée à certains flux critiques, y compris ceux liés au soutien logistique et au

¹⁰ David Bolomini et Jas Mahrre, représentants de l'International Group of P&I Clubs, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

¹¹ La CLC, ou Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, est un traité maritime adopté en 1969 à Bruxelles, puis renforcé par un protocole en 1992. Elle est administrée par l'Organisation maritime internationale (OMI).

¹² Veronika Argal, experte principale des sanctions maritimes, administration des Transports, Estonie, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

¹³ Tom Keating et Gonzalo Saiz Erasquin, Royal United Services Institute (RUSI), Royaume-Uni, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23–24 avril 2025, Helsinki.

transit allié. Plus préoccupant encore, un navire suspect immobilisé peut devenir un « point chaud » en matière de sécurité, mobilisant simultanément plusieurs services comme les autorités portuaires, les douanes et la police fédérale.

Par ailleurs, un incident environnemental majeur impliquant un pétrolier à risque (avarie, fuite d'hydrocarbures, incendie ou explosion) dans l'estuaire de l'Escaut, sur les accès à Anvers, ou à proximité de Zeebrugge aurait un impact immédiat sur la continuité des activités : restriction ou fermeture temporaire de zones de navigation, interruption des opérations portuaires, mobilisation de moyens de dépollution, ainsi que coûts économiques et réputationnels élevés.

Menaces directes pour les infrastructures maritimes critiques

Les infrastructures maritimes critiques jouent un rôle essentiel dans le commerce, la sécurité et l'économie de la Belgique. Situées dans les eaux territoriales belges et dans la zone économique exclusive (ZEE) belge, elles comprennent – outre les installations portuaires – des parcs éoliens offshore, des câbles sous-marins (électriques et de données), ainsi que des gazoducs reliant la Belgique et ses partenaires (voir schéma¹⁴). Ces infrastructures s'inscrivent dans un réseau maritime-industriel plus large et fortement interconnecté en mer du Nord ce qui complique leur protection, renforce les exigences de surveillance et rend indispensable la coopération internationale¹⁵, notamment avec les états voisins. Comme l'a illustré en mer Baltique le cas du pétrolier *Eagle S*, des navires de la *shadow fleet* pourraient être employés pour des actions hostiles ou de sabotage (notamment en utilisant des drones aériens ou sous-marins) visant des infrastructures critiques en mer du Nord¹⁶.

¹⁴ Serge Scory, Mia Devolder, Nabil Youdjou et Laurence Vigin, Marine Atlas supports Belgium's Marine Spatial Plan, ICAN News, 1^{er} mars 2016. Disponible sur <https://ican.iode.org/news/98-marine-atlas-supports-belgium-s-marine-spatial-plan>, consulté le 6 août 2025.

¹⁵ Capitaine de corvette Thomas Lambert (2024). Waarom ons veiligheidsbeleid rond kritieke maritieme infrastructuur nood heeft aan een inhaalbeweging, Revue militaire belge, n° 27, 2024.

¹⁶ Il convient de noter que, pour les câbles sous-marins, il existe souvent une redondance suffisante pour compenser la rupture d'un câble isolé (également grâce à l'existence d'alternatives terrestres). Cette résilience limite donc l'impact immédiat d'un incident unique. La situation est toutefois différente pour les îles comme l'Irlande ou le Royaume-Uni, qui dépendent beaucoup plus directement de ces connexions.

Vulnérabilités cyber-maritimes

Les systèmes de gestion portuaire belges sont fortement numérisés et interconnectés avec des réseaux logistiques internationaux, ce qui les rend vulnérables aux intrusions cyber¹⁷. Ainsi, un navire – notamment de la *shadow fleet* – pourrait servir de vecteur d'attaque en exploitant ses connexions physiques ou sans fil aux infrastructures portuaires pour introduire des logiciels malveillants (*malwares*), altérer les données de navigation ou saboter des systèmes critiques comme la gestion des grues ou la planification des cargaisons¹⁸. Un tel scénario pourrait provoquer un blocage complet des opérations ou perturber la chaîne d'approvisionnement militaire et civile.

Collecte de renseignement

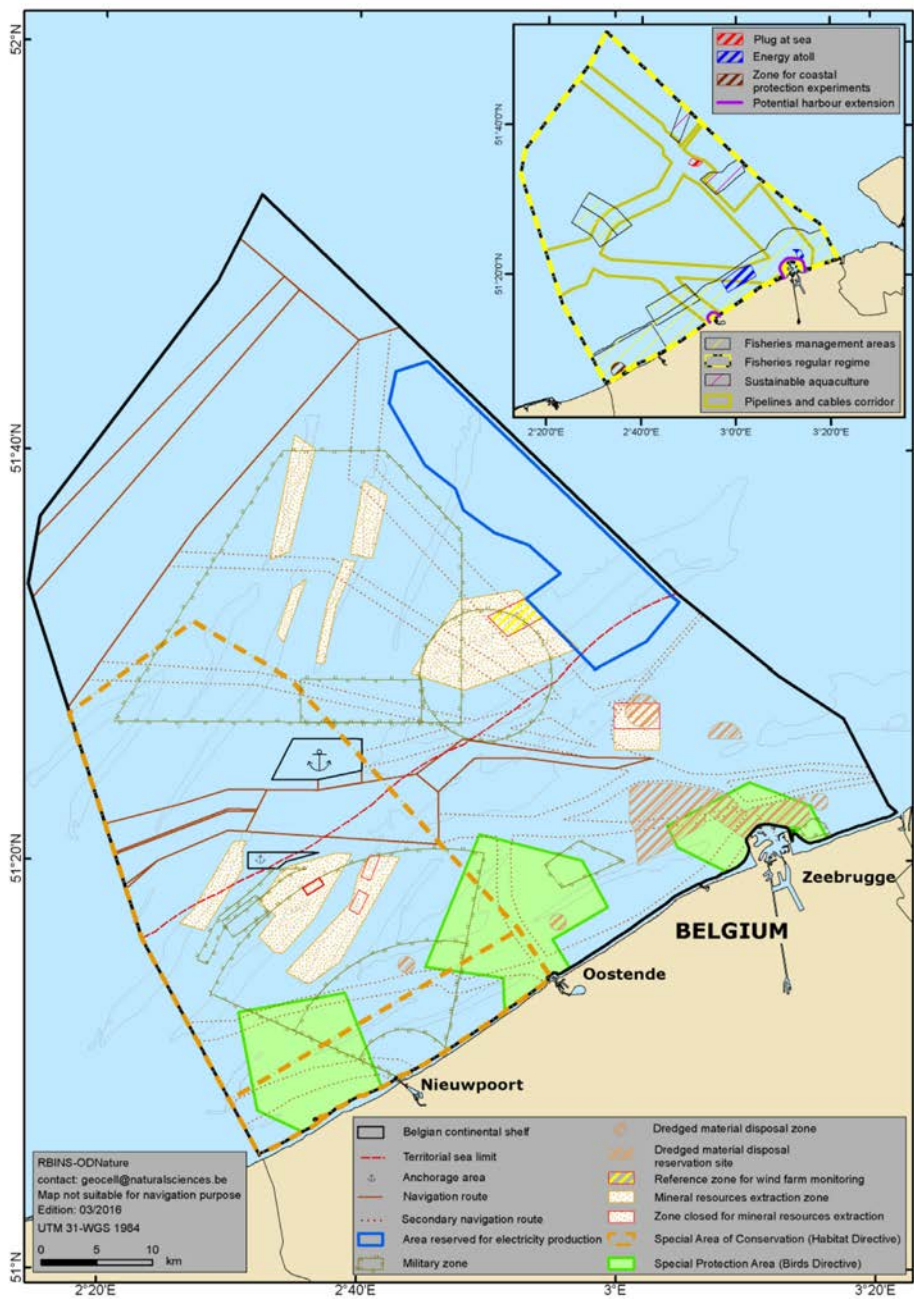
Les navires de la *shadow fleet* obéissant aux ordres de Moscou peuvent recueillir discrètement des données sensibles lors de leurs escales ou transits côtiers, telles que les horaires d'entrée et de sortie des navires militaires, la disposition des infrastructures portuaires ou la configuration des zones de mouillage¹⁹. Ce risque est particulièrement critique lors du transit et du soutien au déploiement de troupes et d'équipements de l'OTAN via les ports belges en cas de crise, lorsque les flux militaires augmentent et que la pression opérationnelle réduit les marges de manœuvre. En dehors des zones portuaires, ces navires peuvent également servir de plateforme pour des opérations clandestines en mer du Nord, notamment la récupération de capteurs militaires, le dépôt d'équipements d'écoute sur des routes maritimes clés²⁰ ou encore le déploiement de drones aériens destinés à la reconnaissance, au relais de communications ou au repérage de cibles. Ces

¹⁷ European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), Port Cybersecurity – Good Practices for Cybersecurity in the Maritime Sector. ENISA, 2020.

¹⁸ National Academies of Sciences, Maritime Cybersecurity: Protecting Critical Infrastructure at Sea. Washington, DC : National Academies Press, 2022.

¹⁹ Centre d'excellence pour la cybergdéfense en coopération (NATO CCDCOE), Cyber Threats and Maritime Security, NATO CCDCOE, 2021.

²⁰ Tom Keating et Gonzalo Saiz Erausquin, Shadow Fleet: Russia's Maritime Sanctions Evasion Tactics, RUSI Occasional Paper, 2024. Corroboré par certaines sources ouvertes : [Russia-linked cable-cutting tanker seized by Finland 'was loaded with spying equipment'](#) : Lloyd's List ; Eagle S – OpenSanctions.



Le plan d'aménagement des espaces maritimes belges.
Source : <https://ican.iode.org/fr/nouvelles/8-english/news/98-marine-atlas-supports-belgium-s-marine-spatial-plan>

renseignements, combinés avec des données issues d'autres sources, pourraient être utilisés pour planifier des opérations de sabotage ou des cyberattaques coordonnées contre les installations belges ou les réseaux de l'OTAN²¹.

Risques environnementaux

La mer du Nord combine une forte densité de trafic maritime, des activités énergétiques offshore et des zones de biodiversité protégée. Dans ce contexte, la présence de navires associés à la *shadow fleet* constitue un risque majeur pour l'environnement maritime, en raison de bâtiments souvent vieillissants et insuffisamment transparents sur le plan de la maintenance, de la gestion et de l'assurance.

Les incidents recensés (plus de 50 cas graves²²) illustrent un niveau de sinistralité préoccupant. Un déversement d'hydrocarbures à proximité du littoral belge affecterait les pêcheries, les réserves naturelles, les zones touristiques et les infrastructures offshore (parcs éoliens, câbles, pipelines) avec des conséquences immédiates en matière de dépollution, de continuité d'activité et de coûts environnementaux, économiques et politiques.

Pris dans leur ensemble, ces différents vecteurs de menace – sabotage potentiel d'infrastructures critiques, vulnérabilités cyber-maritimes, capacités de collecte de renseignement et possibilités d'opérations clandestines en haute mer – et risques composent un ensemble particulièrement préoccupant pour la Belgique, dont la convergence impose une réponse appropriée.

²¹ UK National Cyber Security Centre (NCSC), *Cyber Security for Ports and Harbours*, 2022.

²² Tzimis Stylianos, analyste principal des menaces hybrides maritimes, Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides, intervention lors de la conférence intitulée « Expert Conference on Strengthening International Co-operation on Critical Undersea Infrastructure Protection in the Baltic Sea and Globally », 23-24 avril 2025, Helsinki.

Réponse militaire : quel rôle pour la Défense belge ?

Face aux risques et menaces liés à la *shadow fleet* russe, la Défense belge doit assumer un rôle accru au service de la sûreté et de la sécurité maritimes, rôle qui doit s'inscrire dans une réponse interagence et multiniveau articulée entre l'échelon national et les cadres de l'Union européenne (UE)/de l'OTAN.

La priorité consiste à renforcer la contribution belge aux mécanismes européens de connaissance du domaine maritime (*maritime domain awareness – MDA*). L'intégration active aux systèmes de partage d'information, p. ex. *SafeSeaNet* au niveau de l'UE, avec l'appui de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (*European Maritime Safety Agency*) et le croisement de données (AIS, imagerie, renseignements, informations portuaires) améliorent l'identification de comportements à risque : AIS désactivé ou falsifié, changement de pavillon (*reflagging*), itinéraires anormaux, transferts de cargaison en mer ou incohérences documentaires. L'enjeu n'est pas uniquement d'« observer » : il s'agit de transformer cette connaissance de la situation en alertes actionnables, permettant aux autorités compétentes de décider rapidement d'un contrôle, d'une interception ou d'un arraisonnement. En Belgique, le *Maritieme Informatie Kruispunt* (MIK) joue déjà un rôle central de fusion et d'analyse ; l'enjeu consiste à accroître la capacité de détection précoce et la communication de messages d'alerte à l'intention des autorités compétentes. Le 1er mars 2026, ce rôle a pu donner toute sa mesure au travers de l'opération *Blue Intruder*, lors de laquelle un pétrolier suspecté d'appartenir à la *shadow fleet* russe a été arraisonné en mer du Nord puis escorté vers Zeebrugge. L'opération a débuté au sein du MIK qui, depuis la base navale de Zeebrugge, a assuré la surveillance du navire et l'analyse des données entrantes (comportement de navigation, pavillon, ports fréquentés et éventuels signalements internationaux), avant le feu vert donné par le gouvernement au lancement de l'interception. Cette démarche n'est pas isolée : ainsi, le 20 mars 2026, la Marine Nationale française, avec l'appui du Royaume-Uni, a intercepté et arraisonné en Méditerranée occidentale le pétrolier-cargo *Deyna*, suspecté de naviguer sous faux pavillon mozambicain,

afin de procéder à des vérifications (pavillon, documentation, assurance) ; fin septembre 2025, elle avait déjà abordé au large de Saint-Nazaire le pétrolier *Boracay*, navire sanctionné lié à la *shadow fleet*. Ces exemples montrent que la MDA produit déjà des effets concrets contre les navires à risque, mais ils mettent aussi en évidence la limite actuelle du dispositif : au-delà du suivi des bâtiments, il faut pouvoir surveiller de manière continue les zones sensibles et les infrastructures sous-marines. Un défi majeur demeure toutefois : la surveillance persistante des infrastructures sous-marines (câbles, pipelines, parcs éoliens), qui requiert des moyens dédiés et une intégration accrue des données.

En complément, la Défense, en renforçant la surveillance maritime, peut faciliter le contrôle portuaire et soutenir les capacités d'inspection et de renseignement maritime. La lutte contre les pavillons de complaisance, le changement de pavillon et les manipulations d'identité nécessitent une approche intégrée. La Défense peut y contribuer par la collecte de signaux, la détection d'itinéraires incohérents et l'identification d'activités anormales, menées dans un cadre interagence, afin d'alimenter les dossiers transmis aux autorités civiles compétentes (douanes, SPF Mobilité – DG Navigation, justice). Le développement de doctrines de renseignement orientées vers le milieu maritime, en coopération avec les services de sécurité intérieure et les partenaires de l'OTAN, permettrait d'anticiper les risques liés à la présence de navires suspects et d'intensifier la surveillance des pavillons à risque. La marine devrait également exploiter pleinement l'extension récente des responsabilités de l'Autorité nationale pour la sécurité maritime (*National Authority for Maritime Security*) aux infrastructures critiques en mer²³. Cette mission de surveillance pourrait s'appuyer sur des drones autonomes équipés de sonar à balayage latéral, des navires de surface sans équipage (*uncrewed surface vessels*²⁴) ou des capteurs fixes assurant une veille continue. L'intégration progressive de ces plateformes autonomes représente une opportunité d'augmenter la couverture

²³ Astrea Law, *Update on the New Belgian Maritime Security Act*, 2 mai 2022, disponible en ligne : [Update on the New Belgian Maritime Security Act - Astrea](#), consulté le 8 septembre 2025.

²⁴ Capitaine de corvette Thomas Lambert et enseigne de vaisseau de 2^e classe Michel Buckens, *Protection des infrastructures critiques dans la mer du Nord belge — Recommandations politiques*, 24 février 2025.

et la fréquence des observations tout en réduisant les coûts opérationnels et la dépendance au personnel embarqué. Enfin, cette vigilance doit s'étendre à l'Escaut occidental, en coopération avec les Pays-Bas, compte tenu de la vulnérabilité de l'accès au port d'Anvers.

La Défense belge doit également contribuer au développement d'une capacité nationale de réponse rapide face à l'ensemble des incidents en mer liés aux activités de la *shadow fleet*, qu'il s'agisse d'atteintes environnementales ou de menaces hybrides, comme des actes de sabotage ou des attaques cyber. Dans ce cadre, l'engagement de moyens militaires spécialisés, notamment pour sécuriser la zone, appuyer les opérations techniques et fournir une connaissance de situation renforcée, constitue un apport essentiel. Cette contribution doit s'inscrire dans un dispositif coordonné par le Gouverneur maritime – en tant qu'autorité fédérale compétente – et articulé avec les partenaires néerlandais, français et britanniques afin de renforcer la résilience régionale.

Enfin, sur le plan doctrinal et au sein des cadres de l'OTAN et de l'UE, la Défense belge doit intégrer la menace posée par la *shadow fleet* dans ses scénarios de planification de crise, ses exercices de sécurité maritime et ses partenariats capacitaires.

Conclusion

La capacité de nuisance de la *shadow fleet* russe dépasse le simple contournement logistique des sanctions : elle s'inscrit dans une stratégie hybride combinant résilience économique, opacité juridique, pratiques de dissimulation et risques élevés pour la sécurité et la sûreté maritimes et l'environnement. Elle contribue directement au financement de l'effort de guerre russe en permettant à Moscou de maintenir des flux commerciaux estimés à plusieurs milliards d'euros malgré les sanctions. En exploitant les zones grises du droit international et les failles de la gouvernance maritime, cette « flotte fantôme » met à l'épreuve la capacité des États européens à assurer la transparence, l'attribution et l'application effective des règles en mer. Les incidents récents en mer Baltique illustrent l'émergence d'une

conflictualité sous-marine plus agressive, où des navires civils peuvent servir de vecteurs d'actions hostiles.

Pour la Belgique, les implications sont tangibles. État côtier en mer du Nord, nœud logistique majeur de l'Europe et acteur clé du concept OTAN de l'*enablement*/du soutien du pays hôte, notre pays occupe une position stratégique exposée. Les risques concernent à la fois la continuité d'activité des infrastructures critiques maritimes, la fluidité des flux militaires, la sécurité environnementale et la résilience cyber des systèmes maritimes. S'y ajoutent des menaces de collecte clandestine de renseignement, de cartographie d'infrastructures, de déploiement de capteurs ou de drones, ainsi que la possibilité d'opérations de sabotage menées sous couverture civile. Plus largement, la présence de navires insuffisamment assurés et liés à des structures opaques affaiblit la capacité d'attribution, de responsabilisation et d'indemnisation, et complique l'exercice de l'autorité régulatrice des États riverains.

Dans ce contexte, la réponse belge doit être structurée autour de priorités concrètes : (1) renforcer la MDA et la surveillance des infrastructures sous-marines ; (2) durcir, avec les autorités civiles compétentes, les contrôles documentaires, assurantiels et opérationnels des navires à risque ; (3) consolider l'approche interagences pour améliorer l'attribution et réduire l'impunité ; (4) renforcer la capacité de réponse aux incidents par la planification, l'entraînement et la coopération régionale. Ces efforts ne peuvent produire d'effets durables que s'ils s'inscrivent dans une coordination européenne et transatlantique plus cohérente, incluant une harmonisation des définitions, des actions sur les pavillons et des registres à risque, ainsi que des dispositifs communs de protection des infrastructures critiques.

La *shadow fleet* n'est pas une anomalie passagère : elle s'inscrit dans une conflictualité maritime en mutation, où des vecteurs civils peuvent servir des objectifs stratégiques. Pour y faire face, il faudra mobiliser l'ensemble des instruments de puissance, réglementaires, militaires, diplomatiques et informationnels, afin de préserver la sécurité et l'intégrité de nos espaces maritimes. La Belgique devra,

dans ce cadre, renforcer simultanément sa posture de surveillance, sa résilience portuaire, sa protection des infrastructures offshore et sa capacité d'attribution, afin de réduire les marges d'action laissées à cette *shadow fleet*.

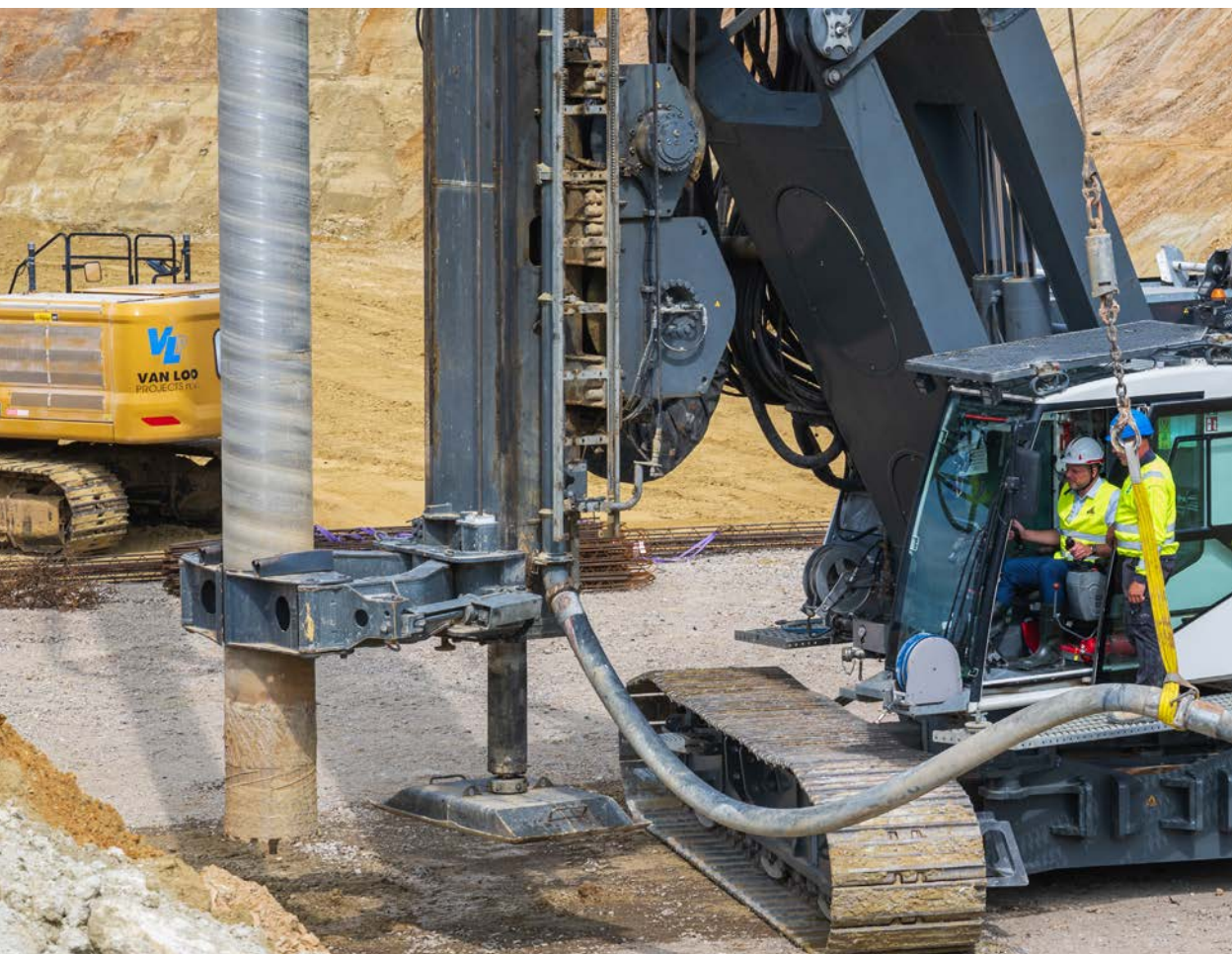
*Mots-clés : flotte fantôme, shadow fleet, menaces hybrides
infrastructures maritimes critiques*



Le pétrolier Eagle S, navire associé à la shadow fleet russe
[File:Crude oil tanker Eagle S at Porvoo 2024-12-31 b.jpg - Wikimedia Commons](#)
Photo : Wikimedia

LA RÉFORME DE L'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE

Luc SMEETS



*Physiquement aussi, un nouvel état-major arrive : 3 juin 2025, pose de la première pierre à Evere.
© BE Défense DG StratCom*

Vanaf 2016 heeft België het proces in gang gezet om al zijn capaciteiten te transformeren en de investeringen in capaciteit aanzienlijk op te voeren. In deze context wilde de Chef Defensie (CHOD) zich ervan verzekeren dat de generale staf van Defensie hem in staat zou stellen deze nieuwe doelstellingen te bereiken en zijn opdracht te vervullen. Daarom initieerde hij in 2021 het hervormingsproject voor de Defensiestaf. Dit artikel geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van dit project: de achtergrond en het doel, de toegewezen middelen, de looptijd en de vastgestelde fasen, de aanpak en de gekozen ontwikkelingslijnen.

Le colonel d'aviation Luc Smeets, Ir, a participé à plusieurs projets sources de changements importants : ILIAS, programmes d'amélioration du moteur du F-16, intégration des hélicoptères de la Force terrestre dans la FAé, formalisation de la maîtrise de l'audit internes, alignement des formations des techniciens avions sur les exigences de l'aéronautique civile, etc. De septembre 2022 à septembre 2024, il chapeaute le service Governance Support du cabinet du Chef de la Défense. Le projet de réforme de l'état-major de la Défense fut un des projets sous sa responsabilité pendant cette période.

« Pour s'améliorer, il faut changer. Donc, pour être parfait, il faut avoir changé souvent. » – Winston Churchill

En 2021, le chef de la Défense (CHOD) a initié le projet de réforme de l'état-major de la Défense. Ce document donne un aperçu des différents éléments de ce projet : le « pourquoi » et la finalité souhaitée, les ressources allouées, la durée et les étapes mises en place, le « comment » et les axes de développement choisis.

Le « pourquoi » et la finalité souhaitée

Depuis plus d'une décennie, l'environnement sécuritaire international connaît une dégradation rapide. L'augmentation des tensions géopolitiques, la multiplication des crises simultanées et la course technologique ont profondément bouleversé les exigences stratégiques de la Défense.

À partir de 2016, à travers la publication des différentes visions stratégiques du ministère de la Défense, la Belgique s'est engagée dans la transformation de l'ensemble de ses capacités et dans une augmentation massive des investissements capacitaires.

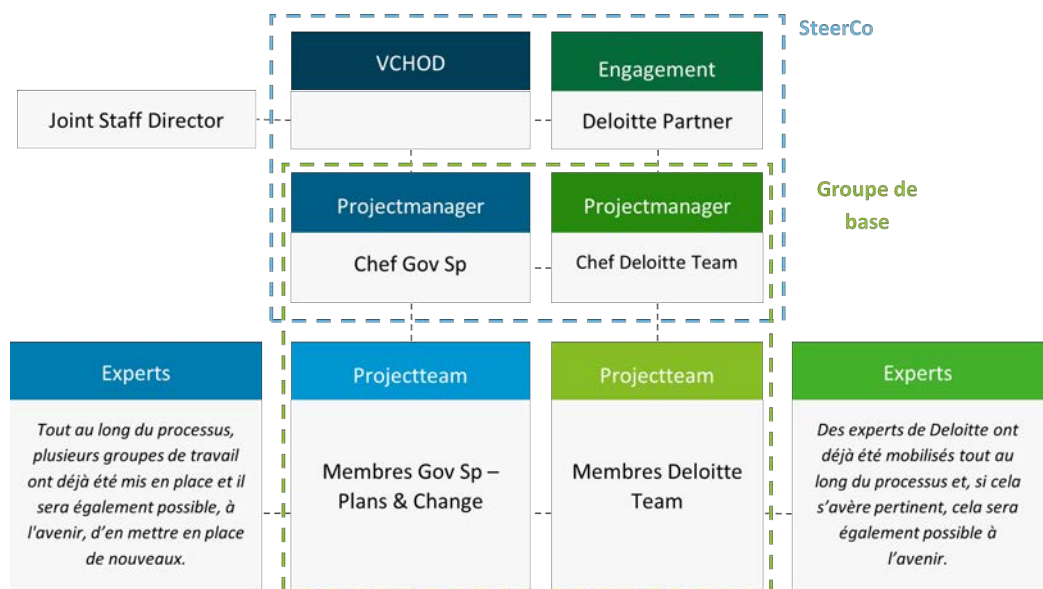
Dans ce contexte, le CHOD voulait s'assurer que l'état-major de la Défense lui permette d'atteindre ces nouveaux objectifs et la réalisation de sa mission.

Pour réussir cette transformation et ce renouveau capacitaire majeur, il fallait s'assurer d'accorder une attention maximale aux missions essentielles de la Défense, d'améliorer les pilotages stratégique et opérationnel de la Défense, de renforcer la coopération au sein de l'état-major, d'améliorer son agilité et la capacité d'adaptation de la Défense dans un environnement de sécurité en rapide évolution, de contribuer à une structure de commandement plus efficace basée sur l'*empowerment* (acquisition du pouvoir décisionnel) et la responsabilisation (*accountability*) des commandants (locaux) et des membres de l'état-major, et enfin, de veiller à ce que le travail reste « gérable », en ce compris la protection des collaborateurs ainsi que la préservation et le développement de leurs talents et compétences.

C'est à ces objectifs ambitieux que doit répondre la réforme de l'état-major de la Défense.

Les ressources allouées

L'allocation de ressources pour ce projet se devait de tenir compte du déficit en matière de personnel structurel, conséquence d'années de diminution progressive des effectifs, rendant difficile l'absorption de nouvelles missions. Il a été choisi de faire appel à un consultant. Ce choix garantissait un regard objectif, une accélération de la mise en œuvre du projet et des méthodologies éprouvées, soulageant ainsi les équipes internes. Il présentait également des inconvénients, tels qu'un coût certain, une possible méconnaissance de la culture de la Défense, une dépendance à une personne externe et des risques de résistance interne. Une double structure de

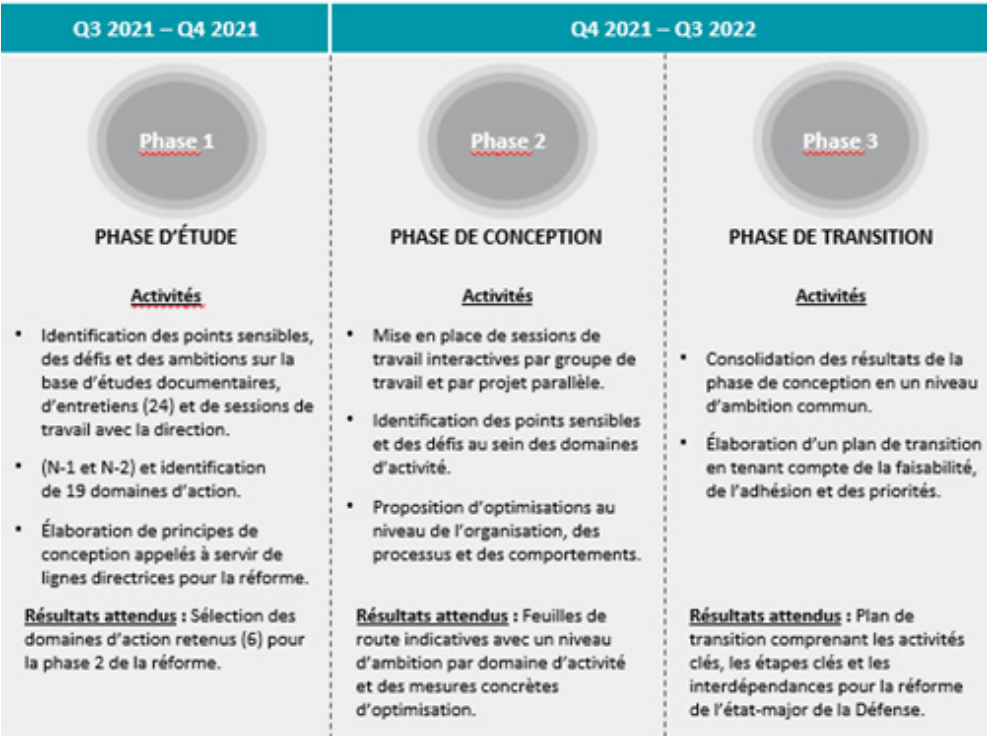


gestion du projet, impliquant tant le personnel de la Défense que le personnel du contractant fut mise en place pour maîtriser ces risques. Un élément à mettre en évidence pour un projet d'une telle ampleur : depuis le début du projet, on retrouve toujours les mêmes personnes à la tête de ce projet côté contractant, ce qui assure une certaine continuité et une certaine stabilité, ainsi qu'un maintien du savoir-faire. En revanche, côté Défense, nous en sommes au troisième vice-chef de la Défense (VCHOD) ainsi qu'au troisième officier « chef de projet ».

La durée et les étapes du projet

L'amplitude, l'importance pour la Défense et la nécessité de donner le temps aux différents services de l'état-major d'intégrer l'ensemble des changements ont amené à définir l'intégration de la nouvelle structure de l'état-major de la Défense, prévue pour fin 2027/début 2028, comme étape finale du projet.

Cinq grandes phases ont structuré l'évolution de ce projet : une première phase d'étude et de prise de connaissance pour le personnel du contractant et de l'état-



major ; une deuxième phase de développement de concepts ; une troisième phase portant sur la production d'un plan de transition ; une quatrième phase préparant la phase d'implémentation et enfin la dernière phase, à savoir la mise en œuvre à proprement parler. Les quatre premières phases ont couvert la période allant de mi-2021 à avril 2023.

Le « comment » et les axes de développement de la réforme de l'état-major

La méthodologie proposée par le contractant reposait sur la mise en place de différents groupes de travail. Ces groupes, animés par des représentants du contractant et rassemblant différents membres des services de l'état-major de la Défense, ont analysé la question et proposé différents scénarios sur plusieurs thématiques.

Q3 2022 – Q1 2023	Q2 2023 - heden
Phase 4 PRÉPARATION DE LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE Activités • Réalisation d'analyses d'impact détaillées. • Rédaction des descriptions de fonction pour les nouveaux rôles (JSD, ACOS, CIO) et adaptation des rôles actuels (cf. Reg O1). • Définition détaillée de la trajectoire de croissance des FTE. • Poursuite de la définition du système de gouvernance. • Affinement et déploiement de la stratégie de changement et de communication.	Phase 5 PHASE DE MISE EN ŒUVRE Activités Mise en œuvre du plan de transition, comprenant notamment : • IPS JSD et activation de la gouvernance ; • IPS CIO-Office ; • Renforcement des processus de base ; élaboration de la directive relative au fonctionnement interne de l'état-major de la Défense ; • Gestion des projets, gestion du changement et gestion de la communication ; • Développement d'autres initiatives.
Résultats attendus : Une direction générale et des systèmes de gouvernance perfectionnés ; une directive relative au fonctionnement interne de l'état-major de la Défense et la mise en œuvre des propositions d'amélioration.	

Quatre axes principaux ont été retenus pour atteindre les objectifs du projet. Un premier axe portait sur la structure de l'état-major, son organigramme, les responsabilités des entités et leurs relations mutuelles. Un deuxième axe s'était focalisé sur la gouvernance au sein de l'état-major et les mécanismes de direction à mettre en place pour en assurer le bon fonctionnement. Un troisième axe visait à améliorer les processus clés, principalement liés à la gestion des ressources humaines. Enfin, la culture et les valeurs de l'état-major de la Défense représentaient le quatrième axe.

Concrètement ...

La clarification des activités et la désignation des responsables des pilotages stratégique et opérationnel fut un des premiers résultats de la réforme de l'état-major. Dans beaucoup de pays, le pilotage stratégique est entièrement réalisé

au niveau du cabinet du ministre de la Défense (MoD) et dispose de ses propres ressources. Alors, le Chef de la Défense gère uniquement le pilotage opérationnel.

En Belgique, les entités de l'état-major de la Défense travaillent à la fois sur le pilotage stratégique (orientation et navigation stratégiques) et sur le pilotage opérationnel. Pour éviter tout malentendu, une distinction claire est maintenant faite entre les *current forces* (les capacités existantes), les *funded forces* (les nouvelles capacités dont l'acquisition est validée/budgétisée par le gouvernement) et les *future forces* (les nouvelles capacités qui devraient s'intégrer dans la Défense mais dont l'acquisition et les budgets doivent encore être validés par le gouvernement). Les entités de l'état-major de la Défense nourrissent la réflexion sur les *future forces* et assurent la mise en condition opérationnelle et les déploiements opérationnels des *current forces* et des *funded forces*.



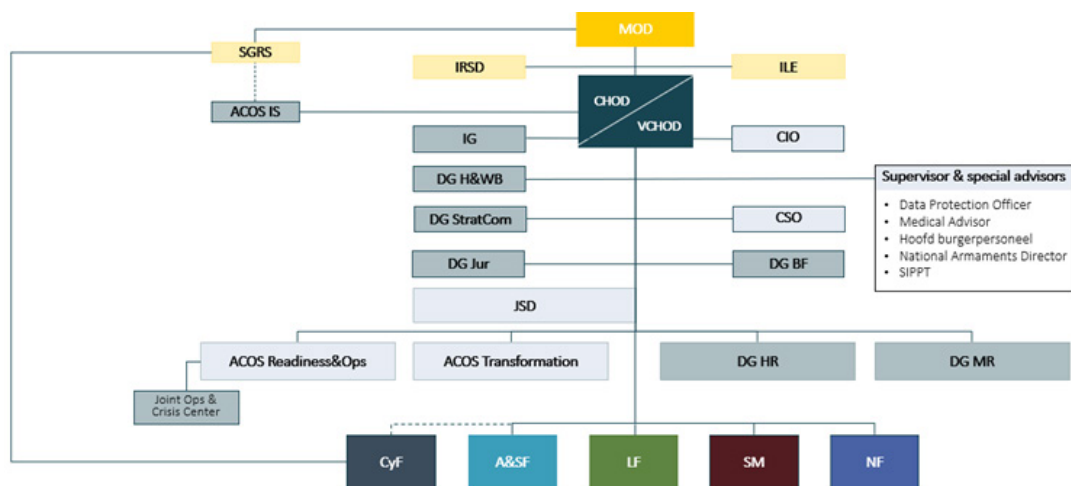
Afin d'accomplir de manière optimale et dynamique les activités principales de la Défense, il est nécessaire de pouvoir compter sur des outils de gouvernance et de gestion solides, ce qui passe par une structure de commandement où l'accent est mis sur la transversalité et la coordination.

Le CHOD reste responsable des processus stratégiques et de gouvernance de notre organisation. Pour les volets stratégiques, il est assisté par le VCHOD ; c'est ce que

l'on appelle l'orientation et la navigation stratégique, ou le *Tier 1*. En d'autres termes, le VCHOD aide à établir le plan stratégique de la Défense, dont la publication relève de la responsabilité du ministre de la Défense. Le VCHOD est assisté dans cette tâche par le directeur de l'état-major interforces (*Joint Staff Director* – JSD), les sous-chefs d'état-major, les directeurs généraux, les commandants des forces, l'inspecteur général et le responsable en chef de l'information (*Chief Information officer* – CIO). Ce plan est ensuite traduit en objectifs à plus court terme (4 ans) que l'on retrouve dans le « Plan d'entreprise de la Défense » : le dernier (« FOCUS 2030 – Plan de reconstruction de la Défense ») a été publié en décembre 2025 par le CHOD. Ce plan couvre donc les *current forces* et les *funded forces*.

Pour ce qui concerne le pilotage opérationnel, le CHOD est assisté par le JSD. Ce poste de directeur de l'état-major interforces a été créé dans le cadre de la réforme de l'état-major. Assisté par le département d'état-major Transformation (ACOS Transformation), également mis en place dans le cadre de cette réforme, il supervise la transformation de la Défense au niveau opérationnel, coordonne les objectifs et les plans de gestion des différents sous-chefs d'état-major, des directeurs généraux, des commandants des forces et de l'inspecteur général sur la base du Plan d'entreprise de la Défense, conformément à et en exécution de la politique de défense arrêtée. En travaillant de la sorte, il augmente l'agilité de l'organisation et s'assure que l'équilibre entre la transformation et les opérations reste réalisable, compte tenu des priorités fixées dans le Plan d'entreprise. Son travail nourrit également la réflexion stratégique, une responsabilité du VCHOD. Son expertise dans l'amélioration et la promotion de la coordination entre les ACOS, les directions générales (DG) et les Forces est également utilisée dans les processus stratégiques, en étroite collaboration avec le VCHOD et le sous-chef d'état-major pour la stratégie (*Chief Strategy Officer* – CSO).

Une nouvelle structure, un nouvel organigramme ainsi qu'un nouvel arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense et les attributions de certaines autorités, daté du 30 juin 2025, ont été publiés et mis en œuvre.



L'arrêté royal susmentionné modifie les compétences du VCHOD, qui remplit désormais le rôle de commandant adjoint à part entière du CHOD et assure la direction stratégique de la Défense.

La mise en place d'un CIO figure en bonne place dans l'arrêté royal en raison de la nécessité de renforcer et d'intégrer davantage l'information et la technologie de l'information (I&IT). En coordination avec le CSO et en rendant compte directement au VCHOD, il détermine la politique centrale « Information & Information Technologies (I&IT) » de la Défense.

Un nouveau département, ACOS Transformation, a pour but d'appuyer l'ensemble des projets de transformation de la Défense pour lequel un cadre budgétaire a été approuvé par le gouvernement. Cela couvre tant le développement capacitaire des forces actuelles et à venir que le développement de projets non capacitaires. ACOS Transformation assure une coopération transversale à travers toute l'organisation, en particulier en termes de pilotage de projets de transformation. Il synchronise le plan de développement capacitaire, y compris sa coordination et son suivi. Ainsi, il soutient par exemple les commandants des Forces dans le développement et la mise en œuvre de nouvelles capacités. Notons que la transformation numérique est accompagnée par le CIO, en collaboration avec le JSD et ACOS Transformation.

Certaines modifications déjà validées précédemment ont également été mises en œuvre lors de cette réforme. La numérisation croissante de la société, de notre organisation, de nos processus et de nos systèmes d'armes a conduit à la création de la Force Cyber (CyF). La Force aérienne a été transformée en Force Air & Space (A&SF) afin de permettre l'exécution optimale de ses missions principales.

Enfin, ACOS Ops & Training a changé de nom et est devenu ACOS Readiness & Operations (ACOS R&O) pour mettre l'accent sur son rôle clé dans la gestion globale de la préparation opérationnelle – la *readiness*, la mise en condition opérationnelle – des capacités des forces armées (qui, de facto, ne se limite pas à l'entraînement), ainsi que sur ses opérations et la résilience de ses capacités.

Ces fonctions sont soutenues par :

- un pouvoir décisionnel (*empowerment*) et une responsabilisation (*accountability*), à l'échelon approprié, sur la base de la responsabilité partagée. La ligne directe entre le CHOD et les DG, les ACOS et les Forces est également maintenue pour une gouvernance renforcée ;
- une protection intégrée des ressources et un ancrage des postes existants des conseillers du CHOD : le conseiller médical (*Medical Advisor* – MEDAD), le chef du personnel civil, le Directeur national des armements (*National Armaments Director* – NAD), le Service interne de prévention et de protection au travail (SIPPT) et le délégué à la protection des données (*Data Protection Officer* – DPO) ;
- une gestion intégrée de la qualité et des risques au sein de chaque DG, ACOS et Force.

Une structure actualisée de l'état-major de la Défense doit être accompagnée d'une gouvernance révisée, les grands principes défendus étant le renforcement de la *readiness* et de la *mission centricity*, ainsi que la décentralisation des compétences spécifiques et l'efficacité. Cette nouvelle gouvernance vise à établir un système plus transparent au niveau de sa structure et de ses activités, des rôles et responsabilités, ainsi que des mécanismes de coordination. Un bon système de gouvernance facilite

non seulement l'application de la politique, mais réglemente également le processus de gestion et de responsabilité ; il garantit également la *speed of relevance* et la transparence de la prise de décision.

Cinq organes de gouvernance (*boards/comités de direction*) au sein de l'état-major de la Défense, chacun ayant ses propres pouvoirs décisionnels, ont été mis en place : le *Governance Board* (pilote par le CHOD qui se concentre principalement sur le pilotage stratégique et la gouvernance de la Défense) ; l'*Executive Board* (pilote par le JSD qui fixe, le cas échéant, des priorités dans le cadre des processus de pilotage opérationnel) ; le *Commanders Board* (pilote par ACOS R&O qui se concentre principalement sur la mise en condition et l'amélioration continue des capacités existantes) ; le *Capability Teams Steering Group* (CTSG, pilote par ACOS Transformation, principalement axé sur les processus de Capability Development Planning) ; et enfin l'*Information Board* (pilote par le CHOD et le VCHOD, qui communique des informations pertinentes concernant les décisions ou les points de discussion des *Tier 1-2* à l'ensemble des généraux et, amiraux ainsi qu'à leurs équivalents civils travaillant pour la chaîne d'information nationale). Ces organes assurent l'intégration des processus de pilotage. Leur gouvernance n'est axée ni sur le fonctionnement interne propre aux organes respectifs ni sur les contacts multilatéraux entre les organes ou directement avec le (V)CHOD.

L'objectif n'est pas de retracer dans le présent article l'ensemble des améliorations de processus réalisées, ou en cours, dans la cadre de la réforme de l'état-major de la Défense, mais il reste encore un point important à mentionner concernant l'évolution de la culture et de la mise en œuvre effective des valeurs de la Défense :

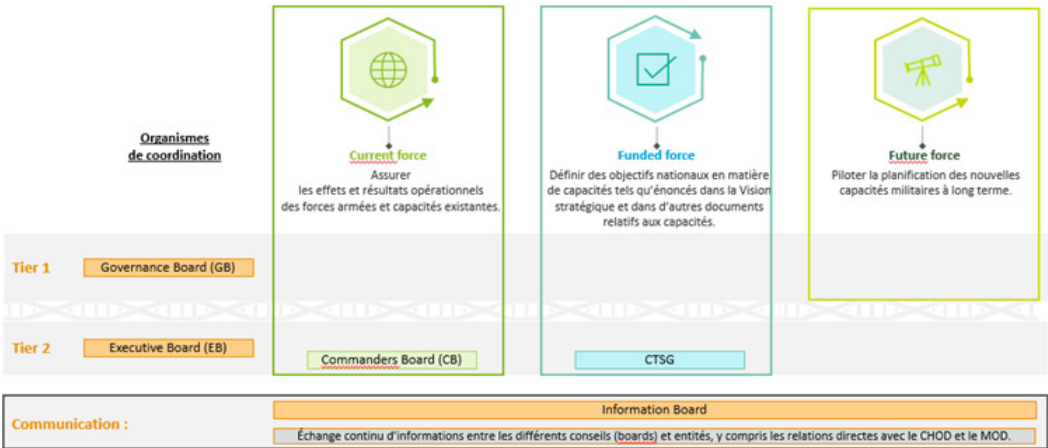
- la « loyauté », bien sûr envers son unité, son arme, sa force, etc. – mais surtout envers la Défense tout entière, créant ainsi un environnement de travail fondé sur la confiance mutuelle et le dévouement à nos objectifs communs, ce qui améliore notre efficacité et notre résilience face aux défis ;
- le « respect » des décisions et des engagements pris, qui favorise la collaboration, l'écoute active et la compréhension mutuelle – des éléments primordiaux pour une gouvernance efficace et inclusive ;

- l'« intégrité », qui nous permet de maintenir des normes élevées en matière de transparence et de responsabilité, essentielles pour une gouvernance efficace et respectée par les citoyens que nous servons.

L'ensemble des initiatives en lien avec cette évolution de la culture et de la mise en œuvre effectives des valeurs de la Défense est repris au sein du projet *New Way of Working* (NWOW – Une nouvelle façon de travailler).

Les premiers enseignements tirés

De décembre 2023 à janvier 2024, les premières évaluations ont été réalisées tant au niveau du *Governance Board* que de l'*Executive Board*. D'autres évaluations sont planifiées sur une base annuelle. Elles ont confirmé que le projet était pertinent et que les réformes engagées étaient nécessaires, mais aussi que la portance du projet était bien présente au sein des services de l'état-major de la Défense. Elles ont aussi souligné l'importance d'une bonne communication sur ce projet afin d'en assurer une bonne compréhension. Grâce à ces premiers retours, certaines adaptations ont été initiées : par exemple, la fréquence des réunions de l'*Executive Board* a été revue à la baisse, afin de mieux répartir la charge de travail.



Le déploiement de la réforme de l'état-major de la Défense avance également en fonction des disponibilités du personnel, ce qui affecte le fonctionnement global de la Défense. Les services du JSD, du CIO et du DPO en particulier n'ont pas encore atteint la taille requise pour assurer un fonctionnement optimal et assumer pleinement leurs responsabilités.

Globalement, une réforme profonde s'imposait pour renforcer la cohérence stratégique, clarifier les responsabilités, fluidifier la prise de décision, mieux accompagner le développement capacitaire et renouveler la culture organisationnelle : un état-major de la Défense à l'épreuve de l'avenir et dont l'intégration dans sa nouvelle infrastructure constitue l'étape finale ; un nouveau concept basé sur des optimisations de structure, de gouvernance, de processus et de culture ; une élaboration détaillée et la définition d'une trajectoire de croissance pour la mise en œuvre et le déploiement d'une nouvelle culture ; une attention particulière accordée à la transparence, à la faisabilité, au soutien, à l'adhésion du personnel et aux priorités.

Pour conclure, j'aimerais reprendre deux citations de l'ancien président des États-Unis Barack Obama :

« Change will not come if we wait for some other person or some other time. »

« Real change takes time. »

Progressivement, notre organisation intègre ce changement important. Pour que la réussite soit au rendez-vous, un engagement de l'ensemble des services de l'état-major de la Défense reste nécessaire dans les années à venir pour finaliser ce changement et assurer son ancrage.

Mots-clés : changement, transformation, readiness, mission centricity



© SWECO

Tussen oorlog en woorden, of hoe België achter de schermen mee de koers van de NAVO en de EU bepaalt, maar ook de veiligheid van morgen mee vormgeeft

Interview door Erwin DHONDT
en Luk SANDERS



© NATO

Entre guerre et diplomatie, la Belgique contribue discrètement mais activement à façonner l'avenir sécuritaire de l'OTAN et de l'Union européenne. Dans un environnement international marqué par l'instabilité, les menaces hybrides et le retour de la guerre de haute intensité en Europe, le général-major Gert Van Goethem, représentant militaire belge auprès de l'OTAN et de l'UE, exerce une fonction stratégique située au croisement de l'analyse militaire, de la décision politique et de la coopération internationale.

Selon lui, l'influence réelle ne se joue pas uniquement lors des réunions officielles, mais aussi – et surtout – en amont, dans les groupes de travail, les réseaux informels et les négociations discrètes où chaque mot peut avoir un impact politique majeur. La Belgique, sans être une grande puissance, y joue un rôle reconnu de médiateur crédible et de facilitateur de consensus.

Le général souligne également le défi permanent de concilier deux cultures différentes : celle des militaires, centrée sur l'efficacité opérationnelle, et celle des diplomates, attentive aux sensibilités politiques. Dans cet univers, la formulation des messages devient presque aussi importante que les décisions elles-mêmes.

La guerre en Ukraine a profondément transformé les priorités de l'OTAN. La défense collective est redevenue centrale, les exigences capacitaires se sont accélérées et la charge de travail a explosé. Dans un même temps, les États-Unis attendent désormais que l'Europe assume davantage de responsabilités militaires et industrielles. Cela implique des investissements massifs dans les capacités stratégiques, la production industrielle et la résilience des sociétés.

Pour le général Van Goethem, la principale faiblesse de l'Europe, liée à la reconstruction de la défense, est mentale : manque d'urgence, difficulté à penser collectivement et illusion persistante d'une sécurité acquise. La résilience doit commencer au niveau de la société, par une préparation mentale, civique, industrielle et politique afin de pouvoir faire face aux crises futures.

Enfin, il rejette fermement toute remise en question de l'OTAN, qu'il considère comme indispensable à la sécurité collective, surtout pour les petits États. Le véritable défi réside désormais dans la rapidité d'exécution : transformer les plans, les budgets et les ambitions en capacités militaires concrètes et opérationnelles avant que le contexte stratégique ne se détériore davantage.

Generaal-majoor Gert Van Goethem heeft doorheen zijn carrière een brede operationele ervaring gecombineerd met een sterke expertise in doctrineontwikkeling en strategische planning, zoals bij de omschakeling van de Belgische gemechaniseerde infanterie naar de huidige gemotoriseerde manoeuvre-eenheden en in de uitwerking van het transformatieplan van de Landcomponent, dat later werd geïntegreerd in het Belgische STAR-plan. Vanaf 2017 legde hij zich toe op internationale veiligheid en NAVO-beleid, onder meer in het stafdepartement Strategie als NATO Relationship Manager en hoofd van de divisie Defence Policy. Na zijn opleiding aan het NATO Defense College vervoegde hij in 2021 het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, waar hij tijdens de terugtrekking uit Afghanistan en de oorlog in Oekraïne België vertegenwoordigde in NAVO-comités rond operaties en crisisbeheer, zoals het Operations Policy Committee en het Council's Operations and Exercise Committee.

Eerst als adjunct en vervolgens als Belgisch Militair Vertegenwoordiger bij zowel de NAVO als de Europese Unie speelde Gert Van Goethem een actieve rol tijdens deze cruciale periode van strategische heroriëntering, gekenmerkt door de factory reset van de NAVO naar collectieve verdediging, de versterking van militaire capaciteiten en de mobilisatie van het Europese defensie-industriële potentieel.

Op 26 juni 2026 neemt generaal-majoor Van Goethem het bevel over de Belgische Landmacht over.

Een dubbele rol in een complexe omgeving

Brussel, maandagochtend. Terwijl de meeste Europeanen hun werkweek aanvatten, schuiven diplomaten, militairen en beleidsmakers aan voor wat op het eerste gezicht een routinevergadering lijkt. Maar achter gesloten deuren worden zinnen gewikt, woorden gewogen en posities uitgezet die het verschil kunnen maken tussen afwachten en handelen, tussen stabiliteit en escalatie.

Aan Belgische zijde zit generaal-majoor Gert Van Goethem, in zijn functie als Belgisch militair vertegenwoordiger (BEMILREP) bij zowel de NAVO als de Europese Unie (EU). Hij bevindt zich op het kruispunt van militaire analyse, politieke

besluitvorming en internationale samenwerking. Dagelijks beweegt hij zich voort in het spanningsveld tussen militaire realiteit en politieke gevoeligheid. “De echte beslissingen”, zegt hij, “vallen zelden aan tafel. Ze worden voorbereid in de marge.”

In een tijd waarin veiligheid opnieuw het alfa en omega van geopolitiek is geworden, bevindt België zich op een kruispunt van noodzaak, belangen en schaarse middelen. Generaal Van Goethem schetst een ongefilterd beeld van de dagelijkse realiteit binnen de NAVO en de EU: een wereld van overlapping, competitie, diplomatieke finesse en harde militaire keuzes.

De onzichtbare frontlinie

De NAVO is volgens generaal Van Goethem veel meer dan het bondgenootschap dat militaire operaties uitvoert. Het is een permanente observatiepost. “Wij bestuderen alles wat onze veiligheid kan beïnvloeden: van militaire opbouw tot politieke verschuivingen en technologische doorbraken.” Vandaag én morgen. Dat dubbele perspectief is essentieel: “Vandaag actuele dreigingen en ontwikkelingen opvolgen of erop reageren, maar tegelijk anticiperen op morgen, op strategische trends, op wat nog moet komen.”

Zijn taak? Die is in essentie tweërlei: enerzijds die complexe realiteit van internationale ontwikkelingen vertalen naar de Belgische Defensiestaf, anderzijds de Belgische positie aanbrengen in de multilaterale besluitvorming: “Wat betekenen die ontwikkelingen voor ons, voor onze Belgische Defensie? Wat komt er op ons af? En vooral: wat wordt er mogelijk van België verwacht, wat moet Defensie doen om onze plicht in de collectieve veiligheidsarchitectuur van de NAVO te vervullen? Zijn er opportuniteiten?”

Van analyse naar actie

Het werk van de Belgische militaire vertegenwoordiging volgt een strak maar veeleisend ritme: detecteren van trends, analyseren van internationale ontwikkelingen, inschatten van impact voor België, formuleren van aanbevelingen

voor positie en actie. Daarna is het aan de Belgische Defensiestaf om een standpunt te kiezen. Van Goethem introduceert dit vervolgens opnieuw in de NAVO-structuren, via formele en informele kanalen. Maar wie denkt dat dit een lineair proces is, vergist zich. “Je moet niet alleen weten wat België wil. Je moet ook voelen waar andere landen staan en hoe ver je kan gaan bij het innemen van je standpunt.”

Invloed zonder macht

Hoewel formele vergaderingen belangrijk zijn, ligt echte invloed vaak elders: in voorbereidende werkgroepen, kleine overlegformaten, informele contacten en netwerken, enz. “De echte beslissingen worden vaak voorbereid vóór ze op de tafel worden gelegd. Wie daar invloed heeft, bepaalt mee de uitkomst. België speelt daarbij een specifieke rol: geen grootmacht, maar eerder een facilitator van consensus.” Maar precies dat blijkt een troef. “We hebben meestal geen verborgen agenda. Daardoor worden we gezien als eerlijke bemiddelaar, want in een omgeving waar nationale belangen vaak botsen, kan geloofwaardigheid zwaarder wegen dan gezag. Dat we met België op die geloofwaardigheidsladder zijn geklommen, dat staat ondertussen wel vast.”

Twee werelden, één werkelijkheid

Misschien ligt de grootste uitdaging niet zozeer tussen landen onderling, maar tussen culturen: in de breuklijn tussen de militaire en de diplomatieke cultuur. “Een belangrijk deel van mijn werk is het overbruggen van die twee werelden: die van het militaire realisme en die van de politieke gevoeligheid. Militairen en diplomaten spreken vaak een andere taal. Militairen denken in haalbaarheid en effect, in operaties en capaciteiten; diplomaten in belangen, perceptie en formulering. Woordkeuze is dan cruciaal. Wat militair logisch klinkt, kan politiek zeer gevoelig liggen. Ik heb veel geleerd van onze diplomaten en hoop ook mijn steentje te hebben bijgedragen om hen de karakteristieken van de inzet van het militaire instrument te leren inschatten. Interactie tussen diplomaten en militairen in dit kader is cruciaal.”

De strijd om woorden

Misschien is taal wel het meest onderschatte element in de alledaagse werking van het NAVO-hoofdkwartier. Een woord kan het verschil maken. Letterlijk. “Soms leidt dat tot spanningen en wordt er uren onderhandeld over een paragraaf of zelfs over één zin.” Waarom? “Omdat die zin politiek alles bepaalt. Omdat woorden ruimte laten. Of net afsluiten. Consensus zit vaak in wat niet expliciet gezegd wordt.” Wat naar buiten komt, is zelden het volledige verhaal. “Communicatie en realiteit lopen soms parallel, maar zijn niet identiek.”

Omgekeerd moeten militairen vaak uitleggen wat woorden in de praktijk betekenen. “Ik moet soms heel plastisch zijn. ‘Achter de slide of kaart waarover jullie praten, zitten mensen die elkaar brutaal willen elimineren; dit gaat dus om bloed, dood, vernieling en leed.’ Dat helpt om de realiteit van een conflict of oorlog binnen te brengen.”

De NAVO en de EU: partners én concurrenten

Op papier vullen de NAVO en de EU elkaar perfect aan. Beide organisaties volgen ook dezelfde trends en dreigingen: van Rusland en hybride oorlogvoering tot kritieke infrastructuur, energie en terrorisme. De realiteit is complexer. De verhouding tussen de NAVO en de EU is misschien wel minder harmonieus dan vaak wordt voorgesteld. “De NAVO bepaalt wat we militair nodig hebben: capaciteiten. De EU kan helpen om dat te realiseren: industrieel en economisch of via regelgeving.” Maar nationale belangen gooien vaak roet in het eten. “Wie bouwt het gevechtsvoertuig of -vliegtuig van de toekomst? Wie krijgt het contract? Daar begint de discussie. Het gevolg is: overlappende initiatieven, nationale en industriële belangen of politieke spanningen die domineren, soms zelfs institutionele competitie en dus een groot risico op versnippering en inefficiëntie.”

Oekraïne als kantelpunt

De Russische invasie van Oekraïne heeft alles veranderd en vooral versneld. “Het aantal vergaderingen is verdrievoudigd: we zijn op jaarbasis van 4.000 naar 11.500 vergaderingen gegaan. Maar ons team is niet verdrievoudigd. Wij werken met bijzonder kleine teams. Aan NAVO-zijde hebben we drie *action officers* voor alle militaire dossiers. Zo ook binnen de EU-delegatie. Dat betekent: keuzes maken. En dat wordt steeds moeilijker. Vijf jaar geleden was prioriteren eenvoudig. Vandaag is alles relevant. Wij zitten echt aan de limiet van wat haalbaar is. Anderzijds is gebrek aan personeel overal een uitdaging, dus zoeken we creatieve en pragmatische oplossingen.”

Belangrijker is echter dat de manier van denken fundamenteel is verschoven. “Collectieve verdediging is volledig terug: het staat opnieuw centraal en capaciteitsplanning is dwingend geworden. De NAVO heeft haar huiswerk gemaakt: er zijn gedetailleerde regionale verdedigingsplannen, tastbare capaciteitsdoelstellingen, met een directe koppeling tussen dreiging en middelen. Voor het eerst vertrekken onze plannen van reële dreigingen, niet van politieke ambities noch van generieke scenario’s. Dat is wel degelijk een revolutie: het maakt de NAVO opnieuw een oorlogsinstrument in de echte zin van het woord.” Dat maakt het concreet. Hard. En onontkoombaar, want bondgenoten zijn nu daadwerkelijk verantwoordelijk en toerekenbaar voor specifieke capaciteiten binnen het NAVO-verdedigingssysteem.

De Amerikaanse realiteit. Moeten we ons zorgen maken over Amerikaanse *burden shifting*?

Een ongemakkelijke waarheid: Europa kan niet langer leunen op de Verenigde Staten zoals vroeger. “Vanuit militair perspectief is dat logisch”, beaamt generaal Van Goethem. “De VS hebben meerdere dreigingen, ze hebben andere prioriteiten en willen dus middelen – die overal op de wereld ‘uitgesmeerd’ zijn – herschikken, en wij moeten daarbij helpen. Zelfs de Amerikanen kunnen niet overal tegelijk zijn.” De boodschap is duidelijk: Europa moet meer doen. “Europa moet meer verantwoordelijkheid opnemen. Niet morgen. Vandaag.”

Dat betekent investeren in strategische capaciteiten die vandaag vaak exclusief Amerikaans zijn: duur, complex en politiek gevoelig. “Het gaat dan om wat we ‘strategische *enablers*’ noemen, namelijk capaciteiten die nodig zijn om onze Europese ‘strategische autonomie’ te garanderen, zoals een onafhankelijk, geïntegreerd systeem voor strategische inlichtingen en satellietcommunicatie, strategisch luchttransport, lucht- en raketverdediging, enz.” Maar dat betekent ook en vooral de industriële productiecapaciteit verhogen en opnieuw in staat zijn om grootschalige landoperaties te voeren. En we hebben daarbij geen tijd te verliezen!

De echte zwakte

België heeft volgens generaal Van Goethem de voorbije jaren een duidelijke evolutie doorgemaakt: waar het land tot voor kort kampte met een lage geloofwaardigheid binnen de NAVO door jarenlange onderinvestering, is die positie vandaag aanzienlijk verbeterd en worden we opnieuw gerespecteerd. Zoals hij benadrukt: “Onze invloed hangt af van onze geloofwaardigheid en die is vandaag sterk verbeterd.”

Wanneer hem echter gevraagd wordt naar de grootste kwetsbaarheid en je een militair antwoord zou verwachten, dan kijkt hij elders: “Onze grootste zwakte is onze *mindset*. Het ontbreekt aan urgentiebesef, bij burgers, industrie én zelfs in sommige lagen van de politiek. Niet iedereen denkt collectief. We hebben 30 jaar geleefd in de illusie dat veiligheid vanzelfsprekend is. Die tijd is voorbij. We hebben onze welvaart opgebouwd, maar de bescherming ervan verwaarloosd.” Zijn wereldbeeld is duidelijk: “Rusland, China, Iran en Noord-Korea zijn geen geïsoleerde spelers. Hun effecten zijn gesynchroniseerd.”

De conclusie is even eenvoudig als confronterend: “We zitten niet meer in een veilige omgeving en dat moeten we beseffen.” Hij is bijzonder scherp voor Europa: “Europa heeft het potentieel om landen te ondersteunen bij het uitbouwen van militaire capaciteiten, maar blijft vaak steken in concepten en mechanismen die moeilijker te operationaliseren zijn. De EU heeft merkbaar geen militair of veiligheids-DNA. Eerst civiele toepassingen, dan defensie. Dat zet ons jaren achter. Onze industrieën

zijn vandaag onvoldoende gemobiliseerd om snel en op schaal te produceren om die inhaalbeweging verder mogelijk te maken. We zijn daarnaast vaak verlamd door complexe en tijdrovende aankoopprocedures.

Weerbaarheid begint in het hoofd

Weerbaarheid en veerkracht gaan volgens generaal Van Goethem om veel meer dan louter militaire slagkracht. Ze zijn geen kwestie van enkel gevechtsvoertuigen, schepen en vliegtuigen, maar beginnen in de eerste plaats bij de samenleving zelf.

“Als onze samenleving niet weerbaar is, stort alles in. Dat betekent: robuuste infrastructuur, betrouwbare energievoorziening, maar vooral mentale paraatheid. Voor onze burgers vraagt dit een verhoogd bewustzijn van dreigingen, een bereidheid tot collectieve inspanningen en het ontwikkelen van mentale weerbaarheid. Dat is belangrijker dan een noodpakket. Concreet impliceert dit dat individuele vrijheid in bepaalde omstandigheden, zoals een crisis, voor een stuk zal moeten wijken voor collectieve veiligheid.” Dat is de realiteit waarop burgers zich volgens hem bewust moeten voorbereiden. Hij pleit voor meer verantwoordelijkheidszin, voor consequente voorbereiding op crisissituaties en voor een samenleving die snel kan schakelen: “Niet alleen vragen wat de overheid voor jou doet, maar wat jij kan doen voor de samenleving.”¹ De generaal verwijst naar Scandinavische landen en noemt Finland als voorbeeld, waar dat besef sterker leeft.

Een alliantie onder druk?

De verleiding om de NAVO te zien als een verouderd systeem of, scherper nog, om de NAVO op te doeken, zoals sommige analisten plegen te verkondigen, wuift Van Goethem resoluut weg. “Dat is gevaarlijk naïef denken.” De trans-Atlantische link is onontbeerlijk, zowel voor Europa als voor de Verenigde Staten. De wereld is volgens hem niet rustiger geworden, integendeel. “Rusland is niet verzwakt. Het land leert, past zich aan en blijft in staat zijn oorlogsinspanningen aan te houden via

¹ “And so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you—ask what you can do for your country.” John F. Kennedy, inaugurele rede, 20 januari 1961.

rekrutering, productie en logistiek. Een oorlogseconomie verdwijnt trouwens niet zomaar. Wanneer de oorlog in Oekraïne stopt, komen NAVO-landen mogelijk sneller in het vizier van Poetin. Dat allemaal onderschatten is gevaarlijk.”

“En bovendien,” gaat hij verder, “worden we omringd door een netwerk van tegenstrevers die steeds beter samenwerken. Zo moeten we ons voorbereiden om het hoofd te bieden aan verschillende soorten bedreigingen in het fysieke en het cognitieve domein – lucht, land, zee, cyber en *space* – gelijktijdig vanuit verschillende richtingen en op het eigen grondgebied.” Een goed uitgewerkt systeem van collectieve verdediging is dan ook essentieel, nog meer voor kleine landen. “We hebben elkaar nodig! Onze tegenstrevers proberen bondgenoten dan ook bewust uit elkaar te spelen. Onze eenheid en vastberadenheid zijn onze sterktes. Elke twijfel of zwakte, elke vertraging in onze heropbouw zou tegenstrevers misschien aanmoedigen om over te gaan tot actie.”

De les van vandaag

Er is ook goed nieuws. “Onze geloofwaardigheid is sterk gestegen, door onze houding, duidelijke plannen, investeringen en engagement. Nu komt het erop aan om in alle gelederen, ook buiten Defensie, de schouders te zetten onder die heropbouw, om de plannen in een zo kort mogelijke tijd – dus dringend – om te zetten in operationele maatregelen en inzetbare capaciteiten: in ‘output’ met andere woorden. Dat is de volgende fase en die is voor de meeste landen gelijkaardig, dus is er een groot potentieel voor samenwerking.”

De conclusie is even eenvoudig als confronterend: de NAVO heeft de plannen, de middelen van de bondgenoten groeien, de EU kan die groei versterken, maar zonder snelheid, samenhang en mentale omslag dreigt het momentum verloren te gaan.

Trefwoorden: Belgische militaire vertegenwoordiging; NAVO; Europese Unie, strategische beïnvloeding, multilaterale besluitvorming, geloofwaardigheid, weerbaarheid; urgentiebesef

IK ZWEER GETROUWHEID AAN DE KONING. HOE DAN?

Emmanuel REYNAERTS



Eedaflugging - Prestation de serment (4Gn, Amay) © DG StratCom

Le présent article se penche sur la première partie du serment prêté par tout militaire au début de sa carrière, c.à.d. la loyauté jurée au Roi, et s'intéresse à la portée de cette loyauté pour les militaires. Le Roi a plusieurs rôles au sein de la structure étatique belge : les rôles politique, représentatif et symbolique, le rôle au sein des pouvoirs constitutionnels et le rôle de commandant en chef des forces armées. Premièrement, son rôle politique s'exprime surtout par sa magistrature d'influence. Ensuite, en plus de représenter le pays, il symbolise, en tant que chef d'État, la nation, le pays. Deuxièmement, le Roi joue un rôle au sein des trois pouvoirs constitutionnels. Le Roi fait office de lien entre eux, dans l'intérêt de la nation et du pays. Le Roi est indissociable des ministres, mais il a un rôle de conciliateur et de garant du respect des règles démocratiques. Troisièmement, comme commandant en chef des forces armées, le Roi exerce, à tout le moins, un commandement éminent sur l'armée et joue un rôle clair dans le maintien des forces armées. Il rappelle les obligations nationales et internationales de la Belgique en matière de défense nationale. La loyauté jurée au Roi par les militaires englobe la diversité des rôles du Roi. D'abord, le militaire doit être loyal à l'ensemble du pouvoir exécutif, y compris à toutes les composantes de ce pouvoir (dont tous les services publics) et à sa structure hiérarchique. Un militaire doit également être loyal envers les autres pouvoirs et les institutions du pays au sens large du terme, y compris la structure fédérale de l'État avec les régions et les communautés, ainsi que notre système judiciaire. Sa loyauté englobe également les institutions internationales reconnues par la Belgique et qui font partie intégrante de notre cadre juridique. La loyauté envers la législation concerne les principes et idéaux (valeurs) fondamentaux qui sous-tendent l'administration, la politique et les normes sociales de notre pays, écrites ou non, ainsi que les intérêts de la société (l'intérêt commun) ou de l'organisation. Ceux-ci sont définis par nos institutions, de manière explicite ou non, au nom de la nation. Enfin, les militaires doivent être loyaux envers le chef de l'État (quel qu'il soit et quel que soit le système de désignation de celui-ci).

Na een goedgevulde loopbaan in verschillende bedrijven en onderwijsinstellingen stapte Emmanuel Reynaerts in 2012 over naar Defensie als moreel consulent, waar hij momenteel het personeel van de Marine, de Koninklijke Militaire School en de Logistieke School ondersteunt. Hij heeft operationele ervaring opgedaan aan boord van Belgische en NAVO-schepen, alsook binnen NAVO-staven als coördinerend chaplain en als co-chairman van de NATO Navy Spiritual Support Interoperability Working Group. In 2022 werd Emmanuel benoemd tot eerste meerel consulent. Hij heeft academische kwalificaties in o.a. praktisch humanisme (VUB/UGent), société et laïcité (ULB), rampenmanagement (KULeuven), ethiek (King's College Londen), oorlogsrecht (KMS) en palliatieve zorg (Odisee Hogeschool).

“Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk.” Deze eed gaat elke benoeming van de militair vooraf. Ook ambtenaren en federale en regionale ministers leggen deze eed af. Maar wat betekent hij concreet? Hoe verhoudt deze eed zich dan tot een van de kernwaarden van Defensie, meer bepaald de loyaliteit? In een nota van 10 december 2024 definieert Defensie loyaliteit als volgt: “Loyauteit *[sic]* betekent dat we als personeelslid van Defensie trouw zijn aan de verbintenis die we zijn aangegaan tegenover de democratische waarden en instellingen, ons land, de opdrachten van Defensie, het team (dit is niet identiek aan zwijgplicht) in overeenstemming met de regelgeving. De eed die we afleggen en waarin we ‘getrouwheid zweren aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk’ is een krachtig officieel symbool van onze loyauteit *[sic]*.”

Deze beschouwing gaat dieper in op de draagwijdte van de loyaliteit verschuldigd aan de koning en reikt een mogelijk interpretatiekader aan voor de betekenis van het begrip ‘loyaliteit’ bij militairen. Dit artikel is gebaseerd op een eerdere en meer uitgebreide interne publicatie van de Dienst Morele Bijstand (*On The Pathway*, nr. 024/2025). Er wordt heel vaak verwezen naar het boek *De koning in België – Het instituut, de functie, de persoon* van

Christian Koninckx¹, emeritus hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB), als een hoog aangeschreven, specifiek academisch/historisch referentiewerk over het instituut. Voor meer informatie kan u zich richten tot de auteur via de redactieraad.

De koning en zijn rollen

De politieke, representatieve en symbolische rollen van de koning

De rollen van de koning zijn veelvuldig. In dit eerste hoofdstuk zullen we dieper ingaan op de politieke, representatieve en symbolische rollen van de koning.

Op politiek vlak kan de koning geen eigen of persoonlijk gezag uitoefenen buiten de samenwerking met de ministers. Op de website van de monarchie² wordt deze rol als volgt beschreven: “Het is via advies, suggesties, waarschuwingen en aanmoedigingen dat de koning een invloed uitoefent op de politieke hoofdrolspelers. Zijn optreden past in een sfeer van continuïteit, van duur, van lange termijn objectieven voor het land en de staat. Deze activiteit van de koning uit zich in de dialoog die hij voert met alle actoren van het politieke besluitvormingsproces.”

Deze rol wordt soms gelinkt aan artikel 102 van de Grondwet³ dat de verantwoordelijkheid van de ministers bevestigt. In zijn boek verwijst Christian Koninckx naar de interpretatie van sommige commentatoren alsof de koning over geen enkele persoonlijke macht zou beschikken en slechts politieke invloed mag uitoefenen: raad geven, stimuleren en waarschuwen. Dat wordt wel eens de ‘invloedmagistratuur’ genoemd.

¹ Koninckx, C. (2014). De koning in België: Het instituut, de functie, de persoon. Lannoo.

² Belgische Monarchie. (n.d.). De koninklijke functie. <https://www.monarchie.be/nl/monarchie/de-koninklijke-functie> - Geraadpleegd op 5 februari 2025.

³ Belgisch Staatsblad. (1994, 17 februari). De gecoördineerde Grondwet (zoals bijgewerkt tot 20 juni 2025). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730 - Geraadpleegd op 1 november 2025.

De symbolische en representatieve rollen van de koning houden verband met de sociale dimensie van de monarchie en moeten los worden gezien van de politieke opdracht volgens de website Fedict van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister⁴.



Schouwing van de troepen door S.M. de Koning – revue des troupes par S.M. le Roi (Cenotaph Parade (London), 23 juli 2024) © DG StratCom

De representatieve rol van de koning is de laatste jaren alleen maar belangrijker geworden. Koninckx schrijft dat toe aan de federalisering van het land enerzijds en aan tal van internationale organisaties die hun zetel in België gevestigd hebben anderzijds. De koning is verplicht om vertrouwd te raken met de gefederaliseerde instanties, alsook met de internationale organisaties en hun actoren.

⁴ Fedict & FOD Kanselarij van de Eerste Minister. (n.d.). De symbolische rol van de koning. https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/koning/symbolische_rol - Geraadpleegd op 5 februari 2025.

De symbolische rol van de koning komt in verschillende geraadpleegde bronnen naar voren. Daarin wordt hij omschreven als een “symbool van de natie, of liever het land en zijn instellingen”, de “vertegenwoordiger van de natie waarvan hij het levend symbool is”, “symbool van de natie en van de staat” en de verpersoonlijking van de nationale soevereiniteit (buiten de grenzen). Deze rol wordt in verband gebracht met het tweede gedeelte van de eed van de koning zelf: “[ik zweer dat ik (...)] ‘s Lands onafhankelijkheid [zal] handhaven en het grondgebied ongeschonden [zal] bewaren.” (Artikel 91 van de Belgische Grondwet)⁵

Volgens Koninckx vindt deze rol zijn oorsprong in de positie van de koning als staatshoofd. Hoewel het woord ‘staatshoofd’ niet voorkomt in de Grondwet, kan het afgeleid worden van zijn positie als “leider van de buitenlandse betrekkingen”. Als staatshoofd symboliseert de koning de soevereiniteit van het koninkrijk en beschikt hij over dezelfde prerogatieven als zijn collega’s, de buitenlandse staatshoofden, zo schrijft Koninckx. Vanzelfsprekend komt het de minister van Buitenlandse Zaken toe het werk te verrichten, maar hij is de minister van de koning. Zo zijn de ambassadeurs, die een belangrijke rol spelen op het niveau van de internationale betrekkingen, de ambassadeurs van de koning – en niet van de regering.

Koninckx benadrukt het belang van de rol van staatshoofd als potentieel tegengewicht voor de elkaar opvolgende regeringen (samen met andere actoren, zoals het federale parlement) en als garantie voor het eerbiedigen van de democratische spelregels. De koning kan als staatshoofd optreden als katalysator, ter versoepeling van en voor toenadering tussen de publieke opinies, of ter verzachting van wat nadeel zou kunnen berokkenen. Elk staatshoofd wordt aangespoord tot verzoenen, of ten minste tot het bewerkstelligen van compromissen, tot het beknotten van extremistische tendensen en tezelfdertijd tot het omzeilen van de verlamming van het regime, schrijft hij. Hij beschouwt de koning niet als een ‘echte’ onderhandelaar of een scheidsrechter, al kan de koning wel tot onderhandelen of arbitrage aanzetten,

⁵ Belgisch Staatsblad. (1994, 17 februari). De gecoördineerde Grondwet (zoals bijgewerkt tot 20 juni 2025). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730 - Geraadpleegd op 1 november 2025.

via zijn ministers of andere instanties. De koning treedt eveneens op als ombudsman, omdat hij kostbare informatie inwint en deze rechtstreeks kan meedelen aan zijn ministers. Op binnenlands vlak ‘humaniseert’ hij als het ware de staat.

Kortom, de koning heeft dus meer dan een politieke rol. Hij vertegenwoordigt het land en als staatshoofd staat hij symbool voor de natie (het land) en garant voor het naleven van de democratische spelregels. Hij ‘humaniseert’ de staat, werkt als katalysator en is een verzoenende factor. Als dusdanig houdt de koning het land bijeen.

De rol van de koning binnen de grondwettelijke machten

Het is van belang te benadrukken dat de koning de specificiteit heeft om op het federale niveau een rol te spelen binnen de drie grondwettelijke machten. In opeenvolgende artikelen van de Belgische Grondwet wordt daar in detail op ingegaan.

De rol binnen de wetgevende macht wordt uitgeoefend samen met de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Het komt de koning toe om de zitting van beide kamers te sluiten, een buitengewone zitting bijeen te roepen, de kamers te verdagen en ze te ontbinden. Verder heeft de koning het “initiatiefrecht van de wetsontwerpen” en bekrachtigt en kondigt hij de wetten af.

De federale uitvoerende macht ligt bij de koning. Hij benoemt en ontslaat de ministers en de staatssecretarissen. Hij kent de graden toe in het leger en benoemt de ambtenaren in het algemene overheidsapparaat en de buitenlandse betrekkingen. De koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten ter uitvoering van de wetten, en verleent ook de militaire orden.

Kenmerkend is de onderlinge verbondenheid tussen de koning en de ministers. Koninckx schrijft hierover dat ze niet “disjunctief” kunnen handelen, d.w.z., ze kunnen niet elk hun eigen weg gaan, maar zijn verplicht om gezamenlijk op te treden.

Verder stelt hij dat het begrip ‘koning’ opgevat moet worden als synoniem voor ‘de koning en zijn regering’ of ‘de koning en zijn minister(s)’. Deze verbondenheid is het gevolg van artikel 88 van de Grondwet⁶ dat de onschendbaarheid van de koning en de verantwoordelijkheid van de ministers regelt, alsook van artikel 106 van de Grondwet dat het ‘ministerieel contraseign’ – de ministeriële tegentekening (van een besluit van de koning bijvoorbeeld) – oplegt.⁷

Als lid van de uitvoerende macht benoemt of wijst de koning de rechters, de raadsheren en de voorzitters en ondervoorzitters van de hoven en rechtbanken aan. Hij benoemt de ambtenaren van het openbaar ministerie en zet ze af. De arresten en vonnissen worden in naam des konings ten uitvoer gelegd. De koning heeft ook het recht om bepaalde straffen die door rechters zijn uitgesproken, kwijt te schelden of te verminderen. Hiermee wordt in de Grondwet, op zijn zachtst gezegd, een ‘interactie’ met de rechterlijke macht voorzien, alhoewel deze duidelijk kleiner is dan bij de twee andere machten.

Samengevat maakt de koning dus integraal deel uit van de trias politica en fungeert hij dus als een onderling verbindend element tussen de drie grondwettelijke machten, ten voordele van de natie en het land. Als onderdeel van de uitvoerende macht is de koning bovendien niet los te koppelen van de ministers.

De rol van de koning als opperbevelhebber van de krijgsmacht

De rol van de koning als opperbevelhebber van de krijgsmacht vindt zijn oorsprong in artikel 167, §1, alinea 2 van de Belgische Grondwet⁸. In de loop van de Belgische geschiedenis heeft de interpretatie van die tekst aanleiding gegeven tot veel

⁶ Belgisch Staatsblad. (1994, 17 februari). De gecoördineerde Grondwet (zoals bijgewerkt tot 20 juni 2025). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730 - Geraadpleegd op 1 november 2025.

⁷ Belgisch Staatsblad. (1994, 17 februari). De gecoördineerde Grondwet (zoals bijgewerkt tot 20 juni 2025). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730 - Geraadpleegd op 1 november 2025.

⁸ Belgisch Staatsblad. (1994, 17 februari). De gecoördineerde Grondwet (zoals bijgewerkt tot 20 juni 2025). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&table_name=wet&la=N&cn=1994021730 - Geraadpleegd op 1 november 2025.

controverse. De kernvraag van het probleem was steevast of de militaire rol van de koning in oorlogstijd onder de ministeriële verantwoordelijkheid (het ‘ministerieel contraseign’) valt of niet.

In de nasleep van de koningskwestie werd in 1949 een commissie in het leven geroepen om een advies te verstrekken over, onder andere, de bevelvoering over de strijdkrachten. Zij besloot dat het wenselijk was dat de koning in de toekomst geen persoonlijke bevelvoering meer zou uitvoeren, zo schrijft Koninckx.



*Staatsbezoek Hunne Majesteiten de Koning en de Koningin van Nederland –
Visite d'État de Leurs Majestés le Roi et la Reine des Pays-Bas (juin 2023) © Jörn URBAIN*

In 2013 heeft de toenmalige eerste minister, in een antwoord op een parlementaire vraag in de Senaat, de rol van de koning als opperbevelhebber als volgt verduidelijkt: “Krachtens artikel 106 [kan] een akte van de Koning slechts gevolg hebben, wanneer zij medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt. Bovendien heeft België in 1949 een einde gemaakt aan

de persoonlijke, daadwerkelijke bevelvoering van het leger door de Koning, zowel in vredes- als in oorlogstijd. [...] Sindsdien komt de Koning der Belgen, zoals in Nederland, enkel de ‘eminente’ bevelvoering van de Krijgsmacht toe.”⁹

Met betrekking tot deze militaire rol benadrukt de kanselarij verder dat de koning waakt over het behoud van de strijdkrachten, en dat hij zowel de politieke wereld als de publieke opinie herinnert aan de nationale en internationale verplichtingen van België op het vlak van landsverdediging.

We mogen dus besluiten dat de koning een duidelijke rol heeft – zij het achter de schermen – als opperbevelhebber van de krijgsmacht.

Wat betekent dat nu voor de loyaliteit van de militairen? Hoe ver reikt die?

‘De militairen’ zijn de militairen van de koning en niet van de regering. Deze parafrase van de uitdrukking die Koninckx gebruikte voor ambassadeurs kan dienen om de speciale band tussen de militairen en de koning te benadrukken.

Het eerste deel van de eed van de militair bevestigt als het ware de rechtstreekse link tussen de militair en de koning. In een democratische samenleving lijkt het echter logisch dat deze loyaliteit niet enkel de loyaliteit aan de persoon van de koning zou betreffen. Dit zou macht concentreren, wat ingaat tegen de zin van onze Grondwet en onze democratische instellingen. Daarom kan, zonder het te ver te zoeken, worden gesteld dat de gezworen loyaliteit aan de koning betrekking heeft op de verscheidenheid aan rollen die hij vervult, nl. de politieke, symbolische en representatieve rollen, evenals zijn functies binnen de grondwettelijke machten en zijn rol als opperbevelhebber. In deze logica moet loyaliteit verbonden worden met het geheel van deze complexe en meervoudige taken van het staatshoofd, zonder een specifieke rol voorrang te geven. Om de juiste draagwijdte van deze loyaliteit

⁹ Senaat. (n.d.). Schriftelijke vraag nr. 5-9642. <https://www.senate.be/www/?MIval=Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=9642&LANG=nl> - Geraadpleegd op 5 februari 2025.

te bepalen, moeten dus alle rollen in hun samenhang worden beschouwd. Dit laat toe om bepaalde schijnbare tegenstrijdigheden te verduidelijken. Hieronder worden, ter illustratie, enkele mogelijke uitwerkingen beschreven.

De loyaliteit aan de koning zoals bedoeld in de militaire eed heeft in eerste instantie betrekking op de loyaliteit aan de opperbevelhebber. In bovenstaande logica moet deze rol worden beschouwd in combinatie met de rol van de koning binnen zowel de uitvoerende macht als de andere grondwettelijke machten. Zoals eerder toegelicht, is de koning binnen de uitvoerende macht en als opperbevelhebber via het ministerieel contraseign onlosmakelijk verbonden met alle ministers. Een militair dient dus loyaal te zijn tegenover de volledige hiërarchische structuur van de uitvoerende macht, met inbegrip van Defensie (als organisatie), de chef Defensie (CHOD) en de militaire hiërarchie, de minister van Defensie (MOD) en uiteraard de koning zelf, maar ook de regering en alle overheidsdiensten.

We mogen niet vergeten dat de koning ook een rol heeft binnen de andere machten. Een militair zal dus ook loyaal moeten zijn tegenover de instellingen van het land in de breedste zin van het woord, inclusief de federale staatstructuur met de gewesten en de gemeenschappen en ons gerechtelijk apparaat. Uiteraard betreft dit ook de internationale instellingen die door België worden erkend en integraal deel uitmaken van ons juridische kader.

Moet een militair loyaal zijn tegenover de wetgeving?

Deze vraag is complexer dan ze op het eerste gezicht lijkt. Loyaliteit aan de wetgeving betekent meer dan enkel het naleven van de wetten. Loyaliteit beperken tot het naleven van de wetgeving zou haar herleiden tot louter gehoorzaamheid – een begrip dat, misschien daarom, expliciet wordt gebruikt in het tweede deel van de eed. Loyaliteit tegenover de wetgeving houdt dus iets anders in. Ze houdt trouw in aan de geest van de wet, of met andere woorden aan wat achter de wetgeving schuilgaat en er onlosmakelijk mee verbonden is: de fundamentele principes en waarden die aan de basis liggen van het bestuur, het beleid en de maatschappelijke normen van

ons land. Volgens deze logica strekt loyaliteit zich dus ook uit tot ongeschreven regels en normen. Deze loyaliteit heeft eveneens betrekking op de belangen van de samenleving – het algemeen belang – of van de organisatie. Bij het bepalen van deze belangen is echter voorzichtigheid geboden. Het zijn immers niet de burgers zelf die deze belangen rechtstreeks vastleggen, maar de instellingen van de staat in brede zin. Deze instellingen vormen dus het objectieve referentiepunt voor het definiëren van die belangen, op basis van de fundamentele principes en waarden die aan de grondslag liggen van het bestuur, het beleid en de maatschappelijke normen van een land. Deze belangen zijn bovendien impliciet verankerd in de wetgeving.



Nationale feestdag - Fête nationale (21 Juli 2024) © Jörn URBAIN

Zoals eerder aangegeven vervult de koning ook een representatieve rol. Als staatshoofd vertegenwoordigt hij het land en staat hij symbool voor de natie. Wanneer we de bovenstaande redenering volgen, omvat de loyaliteit aan de koning ook deze representatieve en symbolische dimensie. Militairen hoeven dus niet loyaal

te zijn aan de monarchie als politiek systeem – in tegenstelling tot, bijvoorbeeld, een republikeins systeem. Hun loyaliteit richt zich op het staatshoofd, ongeacht wie die functie bekleedt of in welk staatsbestel die wordt ingevuld. Met andere woorden: de loyaliteit geldt ten opzichte van het symbool en wat het idealiter vertegenwoordigt, niet noodzakelijk ten opzichte van de concrete manier waarop dat ideaal in de praktijk wordt vormgegeven.

Conclusie

De eed die die militairen afleggen, bestaat uit twee delen waarvan het eerste de loyaliteit aan de koning uitdrukt. De koning vervult verschillende rollen die hun oorsprong vinden in de Belgische Grondwet. In het kader van deze loyaliteit zijn met name de politieke, representatieve en symbolische rollen relevant, evenals zijn rol binnen de constitutionele machten en zijn functie als opperbevelhebber van de strijdkrachten. Door deze rollen in hun samenhang te bekijken, hebben we in dit artikel getracht om een logica te ontwikkelen die helpt om de juiste draagwijdte van de loyaliteit aan de koning te begrijpen en te interpreteren.

Trefwoorden: loyaliteit, eed, koning, waarden

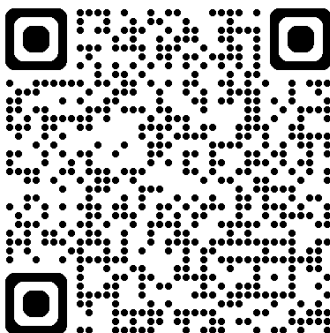




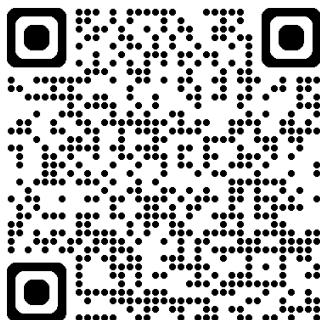
Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie

Institut royal supérieur de défense

Gelieve de online versie te vinden via



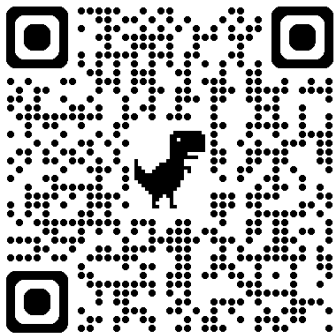
Vous trouverez la version en ligne via



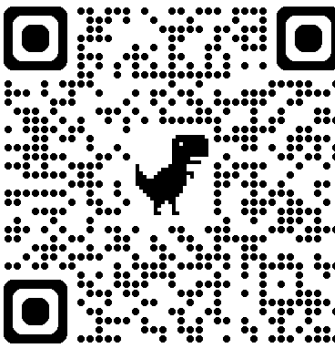


Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie Institut royal supérieur de défense

Wenst u uw voorkeuren aan te passen?
Souhaitez-vous changer vos préférences ?



Wenst u het Belgisch Militair Tijdschrift niet meer te ontvangen?
Souhaitez-vous ne plus recevoir la Revue militaire belge ?



Het Belgisch Militair Tijdschrift is een periodiek informatietijdschrift dat zich richt tot officieren en tot militaire en burgerlijke autoriteiten. De artikelen vallen inhoudelijk volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. Hun standpunt komt niet noodzakelijk overeen met dat van de militaire overheid. De artikelen worden in principe gepubliceerd in de moedertaal van de auteurs.

La Revue militaire belge est une revue périodique d'information qui s'adresse aux officiers et aux autorités militaires et civiles. Les articles qu'elle présente n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils ne reflètent donc pas nécessairement le point de vue des autorités militaires. En principe, ils sont écrits dans la langue maternelle de l'auteur.

VORMGEVING – INFOGRAPHIE :

KHID – IRSD / Support staff

Cellule Communication – Communicatiecel

GEDRUKT BIJ – IMPRIMÉ PAR

DRIFOSETT



VERANTWOORDELIJKE UITGEVER ÉDITEUR RESPONSABLE :

Baudouin COPPIETERS DE GIBSON, Ir

Amiral de division

Aide de camp de Sa Majesté le Roi

Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie Institut royal supérieur de défense

Campus Renaissance

Avenue de la Renaissancelaan 30

Brussel 1000 Bruxelles – België / Belgique

<https://www.defence-institute.be/>

REDACTIERAAD

CONSEIL DE RÉDACTION :

DAM Baudouin Coppieters de Gibson, Ir

Aide de camp de Sa Majesté le Roi

BdeGen Sam Raeves, ir.

Dhr. Maarten Danckaert

BdeGen Yves De Neve

Kol VI SBH Georges Dejaeger, b.d.

Med BdeGen Erwin Dhondt, b.d.

GenBde Philippe Dohet-Eraly, e.r.

CPV Kurt Engelen

Col BEM Bertrand Hayez, Ir, e.r.

FAM Georges Heeren, b.d.

Kol SBH Herman Hendrickx, ir.

Eerste hoofdcommissaris van politie

Paul Putteman, b.d.

Maj dr. Luk Sanders

Col BEM Alain Vanhee

BMT-RMB@MIL.BE



Onze auteurs – Nos auteurs

- Richting 2030: interview met de CHOD

Cap sur 2030 : interview du CHOD

Generaal vlieger VANSINA – Général aviateur VANSINA

- L'espace, nouveau théâtre de menaces :
comment la Défense belge doit-elle s'y préparer ?

Lieutenant-colonel d'aviation Virginie KUBICA

- Transformation through training!

Luc VANGANSBEKE

- European Defence Readiness 2030:
twee EU-motoren voor defensie op halve kracht

Majoor Pieter-Jan PARREIN

Cédric LOMBAERTS

- L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie :
conséquences stratégiques pour l'Union européenne et la Belgique

Lieutenant-colonel Nicolas VAN HOUTTE

- HET SLAGVELD VAN EUROPA BINNEN DE NAVO:
het bondgenootschap versus de Belgische veiligheidscultuur

Kenneth LASOEN

- *Cooperative security* binnen de NAVO en waarom de *Indo-Pacific* ook
belangrijk is voor de Belgische Defensie

Luitenant-kolonel Françoise VERBANCK

- Flotte fantôme, alertes bien réelles.

Quel rôle pour la Défense belge face à la *shadow fleet* russe ?

Lieutenant-colonel d'aviation Frédéric FREZIN

- La réforme de l'état-major de la Défense

Colonel d'aviation Luc SMEETS

- Tussen oorlog en woorden, of hoe België achter
de schermen mee de koers van de NAVO en de EU bepaalt,
maar ook de veiligheid van morgen mee vormgeeft.

Generaal-majoor Gert VAN GOETHEM

- Ik zweer getrouwheid aan de Koning. Hoe dan?

Emmanuel REYNAERTS



DEFENSIE
LA DÉFENSE

Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie

Institut royal supérieur de défense

ISBN 90 77762 321

NUR 853 / 654

