

01.055

**Message
concernant l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse
à la Force multinationale de maintien de la paix au Kosovo
(KFOR)**

du 12 septembre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message concernant un arrêté fédéral simple sur la participation de la Suisse à la Force multinationale de maintien de la paix au Kosovo (KFOR) en vous demandant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 septembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 23 juin 1999, le Conseil fédéral a pris la décision de principe d'appuyer jusqu'à la fin 2000 le contingent autrichien (AUCON), engagé avec la brigade allemande de la KOSOVO FORCE (KFOR), au moyen d'une «Swiss Company» (SWISSCOY) de 160 personnes au plus. Le 25 octobre 2000, le Conseil fédéral a prolongé jusqu'à la fin 2001 cet engagement de soutien à la paix, dans le même cadre et avec le même effectif. Cet engagement est fondé sur l'art. 66 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Cet article prévoyait initialement que le service de promotion de la paix devait, en principe, être accompli sans arme. Seules certaines personnes pouvaient être autorisées à faire usage de leur arme pour assurer leur propre protection.

Cependant, les expériences ont montré sur place que les possibilités d'engagement de forces de maintien de la paix non armées dans des régions en crise sont très limitées pour des raisons de sécurité. Cette situation concerne directement la SWISSCOY. C'est pourquoi, dans son message du 27 octobre 1999, le Conseil fédéral a proposé une modification de l'art. 66 LAAM, afin que, selon le genre d'engagement sur place, l'ensemble du contingent puisse être armé pour assurer sa propre protection et accomplir sa mission. Lors de la votation du 10 juin 2001, le peuple a approuvé ce projet ; le Conseil fédéral a fixé son entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2001.

Selon le nouvel art. 66b, al. 4, LAAM, élaboré lors de la modification de la LAAM, l'engagement armé de plus de 100 militaires ou un engagement armé de plus de trois semaines doit être approuvé par l'Assemblée fédérale. Or, l'engagement de la SWISSCOY, tel qu'il est proposé dans le présent message, est directement concerné.

L'arrêté fédéral simple proposé permet la poursuite de l'engagement de la SWISSCOY au sein de la KFOR jusqu'au 30 septembre 2002, dans le même cadre et avec le même effectif, et, à partir du 1^{er} octobre 2002 et jusqu'au 31 décembre 2003, selon les nouvelles conditions générales (optimisation de l'armement).

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Le Rapport sur la politique de sécurité 2000 a montré la nécessité d'une coopération internationale. Le service de promotion de la paix, une contribution à la sécurité internationale qui est dans notre propre intérêt, figurait déjà parmi les missions de l'armée prévues dans le rapport 90. La Suisse a ainsi fourni une précieuse contribution à des opérations de paix avec du personnel non armé. L'engagement des «bêrets jaunes» (Swiss Headquarters Support Unit, SQHSU) dans le cadre de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine a permis d'acquérir une précieuse expérience. Cet engagement s'est achevé avec succès à la fin 2000. Depuis la mi-1999, la Swiss Company (SWISSCOY), une compagnie de services créée pour l'occasion avec des éléments d'état-major et d'appui supplémentaires, est engagé au sein de la KFOR, notamment pour la préparation d'eau potable, et l'organisation de transports, de soutien sanitaire et d'approvisionnement en carburants.

Situation juridique

La résolution 1244 du Conseil de sécurité, du 10 juin 1999, est la base de droit international public pour l'engagement de la KFOR. L'engagement de la SWISSCOY se fonde sur l'arrêté du Conseil fédéral du 23 juin 1999. Il est limité jusqu'à la fin 2000, avec un effectif de 160 personnes au plus. Un arrêté du Conseil fédéral du 11 août 1999 a habilité le chef du DDPS à conclure un accord bilatéral avec l'Autriche concernant les détails de la coopération de la SWISSCOY avec le contingent autrichien (AUCON). Par ailleurs, le Conseil fédéral a approuvé la conclusion d'un accord financier («Financial Agreement») et d'un accord de participation («Participation Agreement») avec l'OTAN. Ces deux accords règlent les détails de la coopération entre les Etats participant à la KFOR, ainsi que les questions de financement. Le 25 octobre 2000, le Conseil fédéral a décidé de prolonger jusqu'à la fin 2001 l'engagement de la SWISSCOY, dans le même cadre et avec le même effectif, et, le 12 septembre 2001, de le prolonger une nouvelle fois jusqu'à la fin septembre 2002.

Jusqu'à présent, selon l'ancien art. 66 de la LAAM, les membres de la SWISSCOY ne pouvaient effectuer leur service que non armés. Cette disposition prévoyait que seules certaines personnes pouvaient faire usage de leur arme pour assurer leur propre protection.

Aussi, dans son message du 27 octobre 1999 (FF 2000 I 433) concernant la modification de la LAAM, le Conseil fédéral a proposé une révision de l'art. 66, afin de pouvoir armer l'ensemble du contingent selon l'engagement et la situation sur place, pour qu'il puisse assurer sa propre protection et accomplir sa mission. Le projet a été approuvé le 6 octobre 2000 par les deux Chambres, en votation finale (FF 2000 V 4756), et accepté par le peuple en votation populaire, le 10 juin 2001 (FF 4458). Le Conseil fédéral a fixé son entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2001.

Selon l'ancien droit, le Conseil fédéral était compétent pour ordonner l'engagement de la SWISSCOY. Selon le nouveau droit en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2001, chaque engagement armé, même s'il est prévu selon l'ancien droit (armement de

certaines personnes pour assurer leur propre protection), sera soumis à une consultation parlementaire (art. 66b LAAM ; voir également le ch. 1.2). Pour le cas exposé, cela signifie que la prolongation de l'engagement dans le même cadre jusqu'à la fin septembre 2002, décidée par le Conseil fédéral le 12 septembre 2001, devra être soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le présent message traite donc, d'une part, de l'approbation de l'engagement dans le même cadre dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi et jusqu'au 30 septembre 2002, et, d'autre part, de la poursuite de l'engagement avec un armement renforcé. Pour des raisons de personnel et de formation, celui-ci ne pourra en effet être prévu qu'à partir de cette date-là.

Selon l'art. 66 LAAM, les engagements pour la promotion de la paix doivent être effectués en vertu d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE et être conformes aux principes de la politique extérieure et de la politique de sécurité suisses. La participation aux engagements pour la promotion de la paix est volontaire.

Selon l'art. 66a, al. 1, LAAM, et si les besoins et la situation sur place l'exigent, le Conseil fédéral pourra armer les personnes et les troupes pour assurer leur propre protection et accomplir leur mission. La participation à des combats visant à imposer la paix est exclue. Le Conseil fédéral déterminera, pour chaque engagement, sur la base du mandat international, la composition et l'armement du contingent.

Situation en matière de sécurité

La KFOR contribue de manière décisive à la création de relations stables, dans les régions en crise du Kosovo, en étroite collaboration avec le représentant du secrétaire général de l'ONU pour le Kosovo et les organes civils concernés. Après le changement de pouvoir dans la République fédérale de Yougoslavie en automne 2000, la situation dans les Balkans s'est assurément un peu détendue. Cependant, durant ces derniers mois, le conflit ethnique s'est étendu à la Macédoine, suite aux activités transfrontalières de groupes albanais armés. Cette situation montre clairement à quel point la stabilité de la sécurité intérieure des Etats de la région est étroitement liée. Par des engagements intensifs, la communauté internationale tente donc d'éviter l'éclatement d'une guerre civile en Macédoine.

Au Kosovo, l'engagement de la KFOR, de même que celui de la mission de l'ONU au Kosovo (UNMIK), sont indispensables pour garantir la stabilité à long terme.

Expérience acquise

Depuis le début de l'engagement de la SWISSCOY, les expériences montrent que l'intégration de celle-ci dans une unité multinationale ne pose pas de problème majeur. Ses prestations sont très appréciées par tous les partenaires. Les réserves émises par la Suisse dans l'accord de participation («Participation Agreement») sont respectées par les organes de commandement multinationaux.

Les militaires de milice, qui constituent la plus grande partie du contingent suisse mettent leurs connaissances et leur expérience civiles à disposition du contingent, ce qui se révèle très utile pour l'ensemble des prestations d'appui du contingent. Ces connaissances ne pourraient guère être offertes dans une telle mesure par des militaires de métier.

Pour des raisons de sécurité, les possibilités d'engagement de forces de maintien de la paix non armées dans des régions de crise sont fortement restreintes. Un arme-

ment destiné à assurer sa propre protection est indispensable dans la plupart des engagements actuels de soutien à la paix. En raison des limites imposées jusqu'ici pour l'armement destiné à cette protection, les partenaires des contingents autrichiens et allemands ont dû prendre en charge la protection des membres de la SWISSCOY. Les mesures de compensation offertes par la Suisse (p. ex. le système de surveillance électronique) ne sont pas parvenues à équilibrer le manque de participation solidaire aux tâches de surveillance.

1.2 Nécessité d'édicter un arrêté fédéral

Selon l'art. 66b, al. 3, LAAM, le Conseil fédéral doit, en cas d'engagement armé, entendre préalablement les commissions de politique extérieure et de sécurité des deux Conseils. En outre, un engagement armé de plus de 100 militaires ou d'une durée de plus de trois semaines nécessite l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 66b, al. 4, LAAM). Or, tous ces éléments sont réunis concernant l'engagement de la SWISSCOY tel qu'il est proposé dans le présent message. Dans les cas urgents, le Conseil fédéral peut demander ultérieurement l'approbation de l'Assemblée fédérale.

1.3 Procédure préliminaire

La nature du dossier explique pourquoi ce message n'a pas pu faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés.

2 Partie spéciale

2.1 Tâches

Le contingent autrichien AUCON assume dans le secteur d'engagement de la KFOR des tâches de surveillance, de sûreté, de protection et, au besoin, d'appui, en tenant compte des restrictions nationales respectives.

La SWISSCOY fournit en premier lieu des prestations d'appui pour le compte de l'AUCON, mais également pour la Brigade Sud, qui est l'organe multinational supérieur.

Elles comprennent:

- la participation à l'exploitation et au développement du camp commun;
- la préparation et la distribution d'eau potable;
- les transports;
- le soutien sanitaire;
- l'approvisionnement médical;
- l'approvisionnement en carburants et leur distribution ;
- les services de subsistance.

Par ailleurs, des prestations sont fournies dans le cadre de la coopération civile et militaire (Civil Military Co-operation, CIMIC) et dans le domaine du génie, notamment pour la construction de ponts.

Ces prestations seront poursuivies.

Le détachement de police militaire assume les tâches suivantes:

- police criminelle et police de sécurité;
- conseil en matière de sécurité et de police, pour le compte de la SWISSCOY;
- coopération avec les services internationaux de police militaire (p. ex. de l'Autriche et de l'Allemagne) et avec l'état-major de la Brigade multinationale Sud.

La SWISSCOY ne participera pas à des mesures de force pour imposer la paix, ce qui ne limitera cependant pas les mesures visant la propre protection ou l'aide en cas de légitime défense.

A partir d'octobre 2002, la SWISSCOY participera, à partir d'octobre 2002, par rotation, aux mesures destinées à garantir la sûreté du camp commun. Elle participera également à l'engagement de la KFOR avec un élément de transport aérien.

2.2 Nécessité d'armer la SWISSCOY

A partir d'octobre 2002, les contingents partenaires seront libérés des tâches de protection et de sûreté qu'ils devaient assumer dans le passé en faveur de la SWISSCOY, renonçant pour cela à remplir de nombreuses tâches prévues dans

leur propre mission. Le contingent suisse devra avoir les moyens de couvrir seul ses propres besoins en matière de sécurité.

Tous les membres de la SWISSCOY seront équipés d'une arme personnelle (fusil d'assaut, pistolet, mitrailleuse et, au besoin, spray à poivre).

La SWISSCOY disposera d'une section de sûreté chargée des missions suivantes:

- garantir la sûreté du CAMP CASABLANCA, le camp commun de Suva Reka, par rotation, avec les contingents partenaires;
- protéger les convois placés sous le commandement du contingent suisse;
- protéger les lieux de travail situés hors du CAMP CASABLANCA. Il s'agit essentiellement de surveiller les chantiers sur lesquels la SWISSCOY travaille.

La section de sûreté sera chargée d'effectuer des contrôles routiers et des patrouilles pour la sûreté du camp. La section sera équipée de cinq chars de grenadiers à roues 93 «PIRANHA», arme de bord comprise (mitrailleuse de 12,7 mm, lance-pots nébuleux).

2.3 Élément de transport aérien

L'arrêté du Conseil fédéral du 23 juin 1999 prévoyait déjà la possibilité de renforcer la SWISSCOY en lui attribuant un élément de transport aérien assisté par hélicoptère. Jusqu'à présent, cette option n'a pas été sollicitée, car les hélicoptères de transport d'autres nations étaient disponibles en nombre suffisant. Dans l'intervalle, la situation a cependant changé. Dans le secteur de la Brigade multinationale Sud, seule la Bundeswehr dispose encore de forces aériennes mixtes, sur l'appui desquelles la SWISSCOY a toujours pu compter par le passé. Ces moyens de transport aérien sont suffisants pour les vols de liaison, les vols sanitaires et le transport de matériel, lorsque ces vols se font de jour et dans de bonnes conditions météorologiques. Cependant, lorsque les conditions de visibilité sont difficiles et lors de vols de nuit, la capacité de transport aérien de moyenne importance est restreinte.

Des enquêtes réalisées sur place ont révélé que cette lacune pouvait être comblée à partir d'octobre 2002 au moyen d'un hélicoptère de transport suisse SUPER PUMA. Ainsi, la souplesse d'engagement de l'escadrille mixte en montagne et de nuit serait accrue.

Le secteur d'engagement s'étendra à la zone de responsabilité de la KFOR. Les prestations seront les suivantes:

- transport de charges (à l'intérieur et à l'extérieur);
- transport de personnes;
- lutte contre les incendies.

L'engagement sera soumis à la procédure de vol valable en Suisse. Aucun vol n'aura lieu en cas de menace accrue. Il n'est pas prévu d'armer les machines qui seront engagées.

L'élément de transport aérien suisse sera subordonné au commandement national suisse; il sera attribué, pour coopération, à l'escadrille mixte de la Brigade multinationale Sud et sera stationné sur l'aérodrome Toplicane, situé entre Prizren et Suva

Reka (voir la carte en annexe). Cette situation permettra une utilisation commune de l'infrastructure technique, ainsi que la protection du personnel et des appareils.

2.4 Importance et structure du contingent

Afin de poursuivre ses missions actuelles et de prendre en charge les missions de sûreté et les tâches de l'élément de transport aérien, l'effectif de la SWISSCOY devra être augmenté à partir d'octobre 2002. Il n'excédera cependant pas 220 personnes.

2.5 Rapports de subordination et coopération

Les membres de la SWISSCOY restent subordonnés au commandant du contingent suisse. Celui-ci bénéficie de l'autorité disciplinaire conformément au règlement de service de l'armée suisse. Il est subordonné au chef de l'état-major de conduite du chef de l'Etat-major général.

Le chef de l'Etat-major général décide au sujet de demandes d'engagement émanant des partenaires lorsqu'elles exigent des réglementations spéciales, au besoin après entente avec le chef du DDPS ou avec le Conseil fédéral.

2.6 Durée de l'engagement

L'engagement sous sa nouvelle forme est limité à une période de quinze mois, soit de début octobre 2002 au 31 décembre 2003. Une nouvelle appréciation de la situation aura lieu avant cette échéance, afin de déterminer la suite à donner à cet engagement. Une éventuelle prolongation de l'engagement armé de la SWISSCOY après le 31 décembre 2003 devra être soumise au Parlement pour approbation, si les conditions de l'art. 66b, al. 4, LAAM sont encore remplies.

Si les événements sur place devaient évoluer considérablement au cours de ces deux années, le Conseil fédéral procédera à une nouvelle évaluation de la situation. Il informera régulièrement les commissions de politique extérieure et de politique de sécurité des deux Conseils au sujet de l'évolution de la situation.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1 Conséquences pour les finances

La liste ci-après présente une estimation des dépenses pour la poursuite de l'engagement du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003 dans le même cadre, ainsi que pour la couverture des dépenses supplémentaires. L'expérience acquise jusqu'ici dans cet engagement a servi de référence. Le total des dépenses pour les deux années se chiffre à 70,5 millions de francs, somme qui comprend les 33 millions de francs déjà demandés au Parlement dans le message sur le budget 2002. Les montants pour l'année 2003 sont pris en compte dans le plan financier

2003 et seront soumis au Parlement avec le rapport concernant le plan financier 2003–2005.

L'aperçu des dépenses ne tient compte ni de la remise en état du matériel utilisé, à la fin du mandat, ni des frais de carburant, qui sont de quelque 850 francs par heure de vol pour le SUPER PUMA. Les frais de carburant sont déjà inclus dans le budget et le plan financier du DDPS, le nombre des heures de vol n'étant en principe pas modifié par le mandat de la SWISSCOY.

Les dépenses se présentent comme suit:

| | 2002 | | 2003 | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|--|
| | 01.01.–30.09. | 01.10.–31.12. | 01.01.–31.12. | |
| 510.3179.111 | | | | |
| Opérations de maintien de la paix | | | | |
| Dépenses de base, matériel, ravitaillement et évacuation, sûreté du camp | 4 125 000 | 2 085 000 | 5 560 000 | |
| Dépenses d'exploitation, assurances | 1 500 000 | 725 000 | 2 900 000 | |
| Locations de prestations de vol | 2 850 000 | 950 000 | 3 900 000 | |
| Taxes, émoluments, frais de voyage | 75 000 | 25 000 | 100 000 | |
| Civil Military Co-operation (CIMIC) | 375 000 | 125 000 | 500 000 | |
| Détachement d'hélicoptères (coûts supplémentaires, sans les coûts d'exploitation de vol) | 0 | 515 000 | 165 000 | |
| 510.3179.095 Personnel | | | | |
| Dépenses en matière de personnel | 12 000 000 | 5 500 000 | 22 000 000 | |
| Centrale des collaborateurs relative au projet | 1 425 000 | 725 000 | 2 375 000 | |
| Total SWISSCOY | 33 000 000 | | 37 500 000 | |
| Total SWISSCOY 2002/2003 | | 70 500 000 | | |

3.2 Conséquences pour le personnel

La protection du contingent et le détachement de transport aérien exigent une adaptation de l'effectif du contingent qui comprendra désormais 220 membres au plus à partir d'octobre 2002. Pour améliorer l'identification des candidats par rapport aux objectifs, ceux-ci occuperont désormais des fonctions militaires spéciales. Il s'agira de militaires qui ont déjà été formés dans les écoles et les cours de l'armée.

L'augmentation des travaux administratifs exigera cinq postes supplémentaires pour le projet auprès de la Division pour les opérations en faveur du maintien de la paix de l'Etat-major général. Ces postes seront compensés au sein du DDPS. Cinq militaires professionnels (of ou sof sup) et vingt cadres contractuels supplémentaires seront nécessaires à titre temporaire (soit deux fois huit semaines par année) pour le centre d'instruction des opérations pour le maintien de la paix.

4

Programme de la législature

Dans le Rapport sur le Programme de la législature 1999–2003, du 1^{er} mars 2000, le projet n'est pas précisé dans le détail, mais il est annoncé sous l'objectif 2 «Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix», directive 3 «Engagement multilatéral et bilatéral en faveur de la promotion de la paix et de la gestion des conflits – Actions de la Suisse dans les Balkans» (FF 2000 2174 s.).

5

Forme de l'acte à adopter

Le présent arrêté fédéral constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale qui est expressément prévu dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h Cst). Comme il n'établit pas de règle de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst).

La période de l'engagement qui se situe entre l'entrée en vigueur de la modification de la loi et de l'arrêté de l'Assemblée fédérale est considérée comme pouvant faire l'objet d'une approbation ultérieure. Le Conseil fédéral estime qu'il serait objectivement déraisonnable d'interrompre l'intervention en cours et que la condition pour une approbation ultérieure (art. 66b, al. 4, LAAM) est donc satisfaite. L'Assemblée fédérale est libre de décider d'appliquer la procédure parlementaire exceptionnelle prévue à l'art. 11, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11, discussion par les deux Conseils durant la même session, par exemple au cours de la session d'hiver 2001). S'oppose également à une interruption de l'engagement jusqu'à la décision parlementaire le fait que l'engagement doit être poursuivi jusqu'à la fin septembre 2002 dans sa forme actuelle.

Carte de la région du Kosovo

