

07.100

**Message
à l'appui de l'arrêté fédéral concernant la prolongation de
la participation suisse à la Kosovo Force multinationale
(KFOR)**

du 21 décembre 2007

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message à l'appui du projet d'arrêté fédéral simple concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 décembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent arrêté fédéral simple doit permettre d'autoriser la poursuite jusqu'au 31 décembre 2011, avec une légère augmentation d'effectif, de l'engagement de la «Swiss Company» (SWISSCOY) dans le cadre de la Kosovo Force multinationale (KFOR), initialement prévu, dans les conditions et dans son ampleur actuelles, du 6 juin 2005 au 31 décembre 2008. La Suisse conserve la possibilité de mettre fin à l'engagement en tout temps.

Sa sécurité intérieure étant directement liée à la stabilité du Kosovo, la Suisse a tout intérêt à voir ce dernier vivre en paix, en sûreté et avec des perspectives d'avenir. En effet, quelque dix pour cent des Albanais du Kosovo (c'est-à-dire environ 110 000 personnes) résident en Suisse. Toute détérioration de la sécurité dans leur pays d'origine ayant des conséquences en Suisse, celle-ci s'engage très fortement au Kosovo.

La SWISSCOY est un élément d'une grande importance au plan national dans le cadre de l'ensemble de l'engagement de la Suisse au Kosovo. La fin de la présence militaire internationale n'est toujours pas d'actualité. La poursuite de l'engagement est nécessaire pour la Suisse. Celle-ci participe depuis le début aux troupes de paix de la KFOR. Nos partenaires européens ne comprendraient pas que nous retirions maintenant le contingent suisse et pourraient interpréter cela comme un manque de solidarité, vu les besoins continuels d'effectifs. La poursuite de l'engagement de la SWISSCOY va également dans le sens de l'arrêté fédéral du 11 mai 2005, qui a consolidé le développement de la promotion militaire de la paix prévu par le plan directeur de l'armée.

La possibilité doit être donnée d'envoyer rapidement sur place 50 personnes au maximum pour une durée limitée à deux mois au plus. Ces éléments supplémentaires seraient affectés, d'une part, à la maintenance de l'infrastructure et du matériel de la SWISSCOY dans la zone d'engagement et, d'autre part, à la sécurité de la SWISSCOY si la situation au Kosovo venait temporairement à se détériorer entre-temps. Dans le pire des cas, l'effectif de la SWISSCOY pourrait atteindre 270 personnes au maximum pour une brève durée.

Le 31 décembre de chaque année, le DDPS remet un rapport intermédiaire sur l'engagement de la SWISSCOY aux Commissions de politique extérieure et aux Commissions de politique de sécurité des deux Chambres.

Toutes les informations contenues dans le présent message se réfèrent à la situation telle qu'elle se présentait en novembre 2007. Il n'est pas possible, à ce moment précis, de prévoir l'évolution de la situation politique. Les Chambres fédérales en seront informées au moment de l'examen du présent message.

Message

1 Evaluation de la situation au Kosovo

1.1 Contexte

La base légale de droit international public pour l'engagement international au Kosovo est constituée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU du 10 juin 1999, que la République fédérale de Yougoslavie a acceptée.

Par sa résolution 1244, le Conseil de sécurité *«décide du déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité dotées du matériel et du personnel appropriés»* (art. 5). L'art. 7 autorise les Etats membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo et à la doter de tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. L'art. 9 formule le mandat de la KFOR. L'art. 10, quant à lui, autorise le Secrétariat général à établir une présence internationale civile au Kosovo avec l'aide des organisations internationales compétentes.

C'est sur cette base que la Mission intérimaire de l'ONU au Kosovo (MINUK) a été engagée, conjointement au personnel de la police internationale, et que la présence des forces armées multinationales (KFOR) a été autorisée.

1.2 Situation politique

Le Kosovo fait officiellement partie de la République de Serbie mais il est en fait administré par l'ONU (MINUK) depuis 1999. La sécurité y est assurée sur mandat de l'ONU par la KFOR, elle-même dirigée par l'OTAN. La satisfaction des revendications des Kosovars a été conditionnée au respect des standards définis en 2003 par la Conseil de sécurité de l'ONU en matière de droits humains, de sécurité, de législation et de démocratie, dans le but de parvenir à arrêter le statut du Kosovo.

Malgré des lacunes importantes dans l'application de ces standards, mises au jour en septembre 2005 dans le premier rapport remis au Conseil de sécurité de l'ONU, des négociations sur le statut du Kosovo ont été ouvertes à Vienne en février 2006, sous l'égide de l'ancien président de la République de Finlande, Martti Ahtisaari.

Le rapport remis en février 2007 par Martti Ahtisaari propose des mesures visant à rendre le Kosovo économiquement viable et stable autant sur le plan intérieur qu'extérieur. Le Kosovo devrait accéder à une souveraineté limitée, contrôlée jusqu'à un certain stade par la communauté internationale. L'acceptation du plan Ahtisaari a buté contre le veto russe. Depuis lors, la situation politique du Kosovo est restée bloquée et les négociations engagées entre les deux parties (Kosovo et Serbie) et la troïka mandatée par le Conseil de sécurité (USA, Russie et UE) n'ont amené aucun résultat positif. Au moment de la rédaction du présent message (fin novembre 2007), les négociations étaient en cours au sein de la troïka, qui doit remettre son rapport au Conseil de sécurité le 10 décembre 2007. Il n'est pas possible pour l'heure de faire des pronostics concernant la suite. Pour cette raison, les Chambres fédérales seront informées de l'évolution de la situation et de ses conséquences

éventuelles pour l'engagement de la SWISSCOY au moment où elles examineront le présent message. Le DDPS est chargé, par l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 2007, de soumettre au Conseil fédéral un exposé de la situation générale dans la zone d'engagement deux mois avant chaque envoi d'un nouveau contingent SWISSCOY.

1.3 Réévaluation des bases de droit international public

La résolution 1244 de l'ONU, sur laquelle s'appuie le mandat de la KFOR, ne serait pas rendue caduque par une déclaration d'indépendance du Kosovo. La base légale de l'engagement de la Suisse, exigée par la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), conserverait ainsi sa validité. En cas d'abrogation de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil fédéral devrait reconsidérer la base légale et, par conséquent, la poursuite de l'engagement de la SWISSCOY.

1.4 Evaluation du point de vue de la politique de neutralité

La Suisse considère que la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU conservera son caractère contraignant même en cas de déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. Le droit classique de la neutralité ne s'applique pas aux sanctions prises par le Conseil de sécurité sur la base du chap. VII de la Charte. Pour cette raison, la poursuite de l'engagement de la SWISSCOY au Kosovo sur la base de la résolution 1244 de l'ONU est compatible avec le droit de la neutralité.

La participation de la Suisse à la mission de l'ONU au Kosovo se justifie également sur le plan de la politique de neutralité: la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU a une fonction de rétablissement de l'ordre au service de la paix qui est conforme à l'esprit de la neutralité. La participation ne deviendrait problématique que si une grande partie de la communauté internationale remettait en question la présence de la KFOR au Kosovo.

1.5 Situation en matière de sécurité

Au moment de la rédaction du présent message, la situation sur place pouvait être jugée calme mais pas stable pour autant. Les Chambres fédérales seront informées de l'évolution de la situation et de ses conséquences éventuelles pour l'engagement de la SWISSCOY au moment où elles examineront le présent message.

1.6 Conséquences pour la Suisse

La Suisse est invitée à harmoniser sa politique vis-à-vis du Kosovo et de la Serbie avec celle de l'UE. La situation sur place en matière de sécurité devrait rester contrôlable pour l'essentiel, sans que l'on puisse exclure des incidents causés par des groupes extrémistes ou prêts à faire usage de violence. De même, il n'est pas possible d'écartier la possibilité de bouleversements politiques pouvant influencer négati-

vement la situation en matière de sécurité. De tels événements pourraient également toucher des éléments de la SWISSCOY.

L'évolution de la situation peut avoir des conséquences plus ou moins importantes pour notre pays. Les Kosovars établis en Suisse conservent un rôle financier de premier plan pour leurs parents restés au pays en raison de la mauvaise situation économique du Kosovo. Une grande partie de cette diaspora forte de quelque 110 000 personnes entretient des liens étroits avec sa patrie. Les événements survenant au Kosovo peuvent également influencer directement les activités des Kosovars en Suisse. Une détérioration de la situation sécuritaire sur place pourrait aussi avoir des effets sur la sécurité intérieure de la Suisse. La communauté albanaise du Kosovo étant bien organisée en associations et groupements, un regain de violence sur place pourrait déboucher sur une reprise ou un renforcement des activités de soutien dans notre pays.

Le développement de la criminalité en Suisse reste influencé pour une bonne part par des groupes provenant du sud-est de l'Europe, notamment du Kosovo. Plus la situation est instable au Kosovo, plus il est facile à ces groupes de se déployer et d'opérer à partir de la région. La Suisse a donc un grand intérêt à voir le Kosovo se stabiliser et se développer. Elle profitera donc elle aussi d'une présence internationale civile et militaire étendue, efficace et acceptée par les Kosovars, cette présence contribuant également à endiguer la criminalité.

La nomination de l'ambassadeur Tim Guldemann à la tête de la mission de l'OSCE au Kosovo, le 1^{er} octobre 2007, montre à quel point l'engagement de la Suisse est apprécié par la communauté internationale.

2 Le rôle de la KFOR

La mission première de la KFOR est définie par la résolution 1244 de l'ONU du 10 juin 1999. Elle comprend essentiellement les trois volets suivants:

- créer et maintenir un environnement sûr et stable;
- mettre en œuvre et surveiller l'application du *Military Technical Agreement*, qui prévoit le retrait des forces serbes du Kosovo et le désarmement de l'Armée de libération du Kosovo (UCK);
- soutenir la Mission civile de l'ONU (MINUK) et les autres partenaires civils internationaux.

La KFOR doit veiller avant tout à garantir un environnement sûr et stable, condition sine qua non de la reconstruction sociale, politique et économique du Kosovo.

2.1 Garantir un environnement sûr

Pour l'heure, le Kosovo est encore loin de pouvoir garantir lui-même sa stabilité. La situation peut certes paraître calme en surface, mais elle n'est pas stable pour autant. Ce constat est confirmé, d'une part, par les violences qui se produisent toujours à un niveau local (comme, p. ex., au début de 2007) et, d'autre part, par les prises de position des différents acteurs régionaux dans le cadre des négociations sur la question du statut.

Dans ce contexte, la présence des troupes de paix internationales doit absolument être maintenue, pour une durée indéterminée, afin d'appuyer les efforts politiques visant à pacifier et à normaliser le Kosovo. La Suisse et ses voisins européens n'ont aucun intérêt à voir s'y développer un vide sécuritaire dans lequel la criminalité organisée pourrait prospérer ou qui pourrait menacer la stabilité des Balkans occidentaux dans leur ensemble.

Il n'existe donc, pour l'heure, aucune alternative réaliste à la poursuite de l'aide au Kosovo. Les troupes de la paix sont et restent – du moins à moyen terme – nécessaires pour garantir la sécurité sur place, faute de quoi ni les organisations internationales ni la société locale ne pourront poursuivre leurs efforts de développement et de consolidation.

2.2 Conséquences de la question du statut

La présence des troupes de la paix restera indispensable une fois que la question du statut aura été tranchée. Les faits montrent clairement qu'il ne faut pas s'attendre à une pacification et à une stabilisation rapides. Au contraire, le nouveau régime aura besoin de la présence à moyen terme d'une troupe internationale de la paix pour assurer sa sécurité.

Les organisations internationales impliquées dans la KFOR (p. ex. l'OTAN) et les Etats, dont la Suisse, qui mettent des troupes à disposition planifient le développement futur de la force multinationale et la présence de troupes de la paix au Kosovo. Ils se fondent pour cela sur des hypothèses impliquant une certaine marge d'erreur, d'autant que la situation sur place en matière de sécurité est et restera un critère décisif.

D'une manière générale, les planificateurs considèrent que, dans la phase à venir, ni la mission ni les effectifs des troupes de la paix ne vont changer fondamentalement. La durée de cette phase dépendra en premier lieu de l'évolution de la situation sur place. Ce n'est que dans une deuxième phase qu'une réduction des effectifs pourrait être envisagée, probablement de manière échelonnée. Un regroupement des mandats et une recomposition de la Mission, dictés essentiellement par la situation qui prévaudra sur place, pourraient alors s'avérer nécessaires. Dans tous les cas, les expériences faites dans le cadre du regroupement ayant eu lieu en Bosnie et en Herzégovine devraient fournir des indications et des enseignements de grande valeur.

2.3 Evolution de la KFOR en 2006 et 2007

Comme cela a déjà été mentionné dans le rapport 2006 sur l'engagement de la SWISSCOY, la KFOR a modifié ses structures durant l'année concernée. Les brigades multinationales ont été remplacées par des «task forces» multinationales caractérisées par une plus grande flexibilité et une structure de conduite simplifiée.

Ces nouveautés ont surtout déployé leurs effets sur la composante «infanterie» de la SWISSCOY. De tels éléments sont désormais engagés dans tout le Kosovo. Cela implique une nouvelle augmentation sensible de la mobilité des troupes et, par conséquent, des exigences imposées au personnel, au matériel et aux véhicules.

La KFOR compte actuellement quelque 16 000 soldats, dont 13 000 environ proviennent d'Etats membres de l'OTAN. En cas de nécessité, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis pourraient fournir des troupes supplémentaires. La communauté internationale souligne ainsi sa volonté de stabiliser le Kosovo.

3 Structure et tâches de la SWISSCOY

3.1 Mission de la SWISSCOY

Le contingent suisse de la KFOR (SWISSCOY) compte actuellement 220 personnes. Le gros de la SWISSCOY opère à partir du camp CASABLANCA, à Suva Reka, et constitue, avec les forces autrichiennes, le bataillon d'intervention DULJE (*Maneuver Battalion*, ManBN DULJE). La mission de la SWISSCOY consiste, en résumé, à fournir des prestations au ManBN DULJE et à la KFOR dans son ensemble dans les quatre domaines suivants: logistique, infanterie, police militaire et transport aérien (par hélicoptère).

Il est permis d'affirmer que la SWISSCOY remplit ses missions en faveur de la communauté internationale de manière fiable et à la pleine satisfaction de ses partenaires. Il convient par ailleurs de souligner que la plus grande partie de ses prestations concerne actuellement le domaine de la sécurité et est fournie par l'infanterie.

La SWISSCOY a acquis une excellente réputation de fiabilité, de compétence militaire et de professionnalisme auprès de tous les partenaires sur place, y compris les représentations diplomatiques suisses de Priština et de Skopje. Les connaissances linguistiques et le savoir-faire dans des domaines civils qu'apportent nos miliciens dans leurs interventions sont particulièrement appréciés.

La SWISSCOY jouit également d'une grande estime auprès de la population locale. Notre neutralité contribue à la crédibilité de notre engagement, ce qui est constamment relevé par les Kosovars. Le fait que la Suisse soit considérée comme un prestataire de services correct et au-dessus de tout soupçon au Kosovo a aussi son importance, tout comme le comportement de nos soldats de milice, qui est tout à fait compatible avec les usages civils.

3.2 Champs d'action

La compagnie d'infanterie de la SWISSCOY collabore avec le bataillon d'intervention (*Maneuver Bataillon/ManBN*) DULJE. Elle est chargée de la surveillance du camp militaire et de celle des enclaves serbes, de la protection de convois, de patrouilles à pied ou motorisées, du contrôle de la circulation et des personnes ainsi que de l'occupation de postes d'observation et de points de contrôle. Etant intégrée à la réserve tactique de la KFOR, elle est également engagée dans toute la zone d'intervention de cette dernière.

Au sein de la formation d'intervention motorisée ManBN DULJE, l'élément logistique de la SWISSCOY fournit des prestations dans les domaines suivants: transports de personnes et de matériel, préparation et distribution d'eau potable, aide sanitaire et soins médicaux, ainsi que dans la gestion et l'entretien du camp commun CASABLANCA (y c. la participation au corps de sapeurs-pompiers du camp).

Le détachement de police militaire de la SWISSCOY collabore avec la *Multinational Task Force South* (MNTF S). Il contrôle le respect des prescriptions de sécurité et des règles de circulation ou enquête si des infractions disciplinaires ou pénales sont commises par des militaires suisses dans la zone d'intervention. Les policiers militaires suisses font également partie de la compagnie trinationale de PM (Allemagne, Autriche, Suisse) et assument à ce titre les tâches de police en temps normal au sein de la MNTF S dans son ensemble. En cas de besoin, celle-ci appuie également les forces de police de la MINUK en accomplissant des missions et des prestations clairement définies.

Le détachement de transport aérien opère au camp TOPPLICANE, situé à quelque cinq kilomètres de Suva Reka. Cet élément est composé de professionnels des Forces aériennes et de leurs exploitations. Il est intégré à la Task Force Merkur, constituée d'unités allemandes, autrichiennes, suisses et turques collaborant sous le commandement allemand de la MNTF S. Les hélicoptères suisses de type Super Puma représentent un élément essentiel de cette unité. Ils transportent des charges et des personnes nuit et jour, en montagne et par n'importe quel temps. Un hélicoptère suisse est opérationnel à tout moment.

Cet élément est engagé (tout comme la SWISSCOY dans son ensemble) en fonction de règles éprouvées (*Rules of Engagement*), qui ne prévoient l'usage de la force létale qu'en cas de légitime défense ou d'état de nécessité. Ces règles concises sont harmonisées avec celles d'autres contingents et ont fait leurs preuves par le passé, notamment lors des troubles de 2004.

La compagnie d'infanterie suisse est également engagée dans tout le Kosovo comme élément de réserve.

La compagnie d'infanterie de la SWISSCOY se compose actuellement de 104 personnes, réparties en une section de commandement et deux sections d'infanterie.

3.3 Nécessité de créer une réserve pouvant être engagée à titre temporaire

Dans le cadre de son engagement actuel, la SWISSCOY a été définie comme une unité parfaitement apte à accomplir sa mission et formant par conséquent une entité autonome. Il allait donc de soi, dans ce contexte, de fixer également un effectif maximum.

Quand bien même cette situation perdure, il apparaît nécessaire d'apporter des correctifs dans deux domaines, au vu de la durée déjà passablement longue de l'engagement: d'une part en ce qui concerne l'infrastructure et le matériel de la SWISSCOY dans la zone d'engagement et, d'autre part, en cas d'aggravation temporaire de la situation au Kosovo.

La SWISSCOY utilise le même matériel et les mêmes infrastructures au Kosovo depuis 1999. Au vu du temps écoulé et des sollicitations, il s'avère aujourd'hui nécessaire de procéder à la modernisation ou au remplacement de certains éléments, mais ces opérations dépassent le cadre connu jusqu'à ce jour. C'est notamment le cas des infrastructures (conteneurs, poste d'essence, équipements techniques).

Les opérations de modernisation et de remplacement doivent être menées parallèlement à la mission quotidienne de la SWISSCOY. Or elles peuvent mobiliser à certains moments beaucoup de personnel et nécessiter les compétences de spécialistes pour de courtes périodes. Il est donc prévu de faire effectuer ce travail sur place par des professionnels civils et militaires, en principe du personnel de la Base logistique de l'armée (BLA), pendant une période limitée. La LAAM prévoit expressément que les dispositions des art. 66 ss. LAAM s'appliquent dans de tels cas. La création d'une réserve d'engagement est donc indispensable.

Au vu de la situation actuelle, on ne peut exclure non plus que, si la question du statut du Kosovo venait à se décanter, cela nécessite des travaux de transformation ou de démontage dans la phase suivante. Ces travaux devraient aussi être menés parallèlement à l'accomplissement de la mission, ce qui milite également en faveur d'un renforcement, limité dans le temps et sur le plan quantitatif, de la SWISSCOY par du personnel de la BLA.

Il est par ailleurs envisageable qu'en cas de situation extraordinaire au Kosovo, le contingent de la SWISSCOY doive être renforcé à court terme ou que le degré de protection des installations et des citoyens suisses se trouvant sur place doive être accru à brève échéance. Il serait judicieux, dans un tel cas, de recourir à des professionnels de la sécurité militaire ou des formations de reconnaissance de l'armée et de grenadiers (FRAG). Ces éléments sont formés, équipés et, par conséquent, disponibles dans les meilleurs délais pour des engagements de ce type.

Il convient donc, pour les raisons exposées plus haut, de créer la possibilité d'envoyer sur place 50 personnes supplémentaires au maximum pour des périodes limitées à deux mois au plus. Ces personnes seront recrutées en principe parmi les professionnels civils et militaires de la Confédération. Elles seront réunies au sein de détachements ad hoc et engagées en fonction des besoins et des tâches spécifiques. Dans des cas extrêmes, l'effectif total de la SWISSCOY pourrait ainsi s'élever à 270 personnes pour de brèves périodes.

Un tel élément de réserve doit pouvoir être mis sur pied par le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports par le biais d'une simple proposition au Conseil fédéral. Il n'est pas nécessaire de consulter les Commissions de politique extérieure et de politique de sécurité des Chambres fédérales comme le prévoit l'art. 66, al. 3, de la LAAM.

3.4 Durée de l'engagement

Depuis 1999, l'engagement de la SWISSCOY a été autorisé par le Conseil fédéral, d'abord annuellement, puis pour deux ans de 2001 à 2004, et enfin pour trois ans en 2005. La résolution 1244 de l'ONU a mis en place la présence de sécurité au Kosovo pour un délai de douze mois. Elle prévoit *«que la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité (...) se poursuivront (...) tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement»*.

La durée de l'engagement de la SWISSCOY doit être prolongée une nouvelle fois, jusqu'au 31 décembre 2011. La décision d'y mettre fin plus tôt ferait l'objet d'un arrêté du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral informera les Commissions de politique extérieure et les Commissions de sécurité des deux Chambres conformément aux art. 150 et 152 de la loi sur le Parlement (LParl).

La SWISSCOY est, compte tenu de son existence depuis 1999, l'engagement le plus important que la Suisse ait effectué dans le domaine de la promotion militaire de la paix. Il convient de poursuivre cet engagement, car:

- l'intérêt de la politique de sécurité de la Suisse à la stabilité du Kosovo bénéficie d'une priorité extraordinaire;
- les mesures d'aide, de soutien et de construction au Kosovo ne pourraient pas être garanties sans la promotion militaire de la paix;
- l'avenir incertain du Kosovo laisse envisager des développements très divers dont certains pourraient, faute de troupes de protection, déboucher selon toute vraisemblance sur un nouveau conflit qui nuirait aux intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité et à ses intérêts économiques;
- la Suisse est devenue un partenaire fiable et fort apprécié de la KFOR, bénéficiant de la reconnaissance d'acteurs importants;
- un retrait du contingent suisse ne serait pas compris par nos partenaires européens, notamment par des pays comparables au nôtre (comme l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède) et qui, tout en étant moins directement concernés par le conflit au Kosovo, ont mis des contingents plus importants à la disposition de la KFOR;
- la motion de la Commission de politique de sécurité du Conseil national (07.3270) réclamant l'extension à 500 postes des capacités en matière d'opérations de maintien de la paix d'ici 2010 a été acceptée par les deux Conseils; ce mandat pourra notamment s'appuyer sur une SWISSCOY consolidée;
- le savoir-faire acquis au Kosovo est extrêmement profitable aux tâches de défense et de sécurité du territoire que nous devons assumer en Suisse même; l'armée tout entière bénéficie de l'expérience acquise en matière d'engagement et de conduite; des enseignements importants peuvent également être tirés dans le domaine du matériel.

4 Conséquences pour les finances et le personnel

4.1 Conséquences pour les finances

La planification financière prévoit, à partir de 2009, des dépenses annuelles totales de 53 millions de francs pour l'ensemble des opérations de promotion militaire de la paix. Ce montant comprend les coûts annuels admis de 37,5 millions de francs pour l'engagement d'un contingent militaire d'un type et d'une ampleur comparables à la SWISSCOY.

Par rapport au plan financier, il convient notamment de tenir compte de la forte augmentation des dépenses de carburant, qui viennent s'ajouter aux adaptations liées au renchérissement. Par ailleurs, certaines installations (infrastructure, matériel) doivent être modernisées ou révisées après un engagement de plus de huit ans. Les dépenses totales à partir de 2009 sont estimées à 39,4 millions de francs. Les moyens supplémentaires nécessités par la SWISSCOY à partir de 2009 s'élèvent donc à 1,9 million de francs par an de plus que ce qui est prévu dans le plan financier 2009 à 2011.

Par rapport à la période 2006 à 2008, les dépenses relatives à l'engagement de la SWISSCOY inscrites à la rubrique A2111.0155 «Promotion de la paix» se répartissent comme suit pour la période 2009 à 2011:

Rubrique	2006 à 2008	2009 à 2011
Dépenses de base, matériel, ravitaillement et reddition, maintenance	2 600 000	2 150 000
Dépenses d'exploitation, assurances, subsistance, carburants, communication, recrutement	5 000 000	8 360 000
Location de services aériens	3 900 000	3 900 000
Dépenses de personnel	24 000 000	22 340 000
Collaborateurs de la Centrale liés au projet	2 000 000	2 650 000
Coûts annuels de la SWISSCOY	37 500 000	39 400 000

Les frais supplémentaires au poste «Collaborateurs liés au projet» s'expliquent par le fait que le budget 06-08 (2 000 000) a été calculé sur la base d'un effectif de 20 postes équivalents plein temps. Or, il s'est avéré entre-temps indispensable d'augmenter cet effectif à 25 postes équivalents plein temps, ce qui correspond au maximum autorisé par l'arrêté fédéral du 12 décembre 2001 prolongeant l'engagement de la SWISSCOY. Actuellement, les dépenses de cette rubrique s'élèvent à 2 600 000 francs.

L'engagement éventuel de 50 personnes supplémentaires pour de courtes durées serait budgétisé en cas de besoin et compensé par les crédits d'engagement disponibles ou des crédits du DDPS.

Ne sont pas mentionnés dans les chiffres cités plus haut les éventuels frais d'infrastructure, impossibles à estimer à l'heure actuelle, que pourraient exiger des modifications fondamentales de l'organisation de la KFOR (p. ex. le changement des lieux de stationnement).

4.2 Conséquences pour le personnel

Depuis le début de l'engagement de la SWISSCOY en 1999, le nombre de collaborateurs approuvé affectés au projet est resté stable avec un effectif maximum de 25 postes. Ce nombre reste inchangé.

4.3 Conséquences pour l'économie et les cantons

La poursuite de l'engagement de la SWISSCOY n'a pas de conséquences pour l'économie et les cantons.

5 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de législature 2003 à 2007. L'arrêté proposé correspond à l'objectif 9 du programme de législature, «Garantir la sécurité», qui dit ceci: «La sécurité de la Suisse passe également par la coopération internationale, notamment dans les domaines de la formation militaire, de l'achat d'armements et des engagements ciblés en faveur du soutien de la paix et de la gestion des crises, en ce qui concerne l'armée.» L'arrêté fédéral proposé doit permettre de prolonger jusqu'au 31 décembre 2011 l'engagement de la SWISSCOY au sein de la Kosovo Force multinationale (KFOR), en laissant à la Suisse la possibilité d'y mettre fin à tout moment.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.) définit ainsi la mission de l'armée: *«L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches»*. L'art. 1, al. 4, de la LAAM précise également qu'elle contribue à la promotion de la paix sur le plan international.

La constitutionnalité du service de promotion de la paix a déjà été examinée et établie à plusieurs reprises, pour autant que les engagements reposent sur une base volontaire (cf. notamment le message relatif à la loi sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée, FF 1993 IV 1, ch. 61; H. Meyer, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, Rz 12). La question des mesures prises pour la protection des personnes, des troupes et de l'exécution de la mission, notamment la question de l'armement, n'est pas pertinente à cet égard. Le Conseil fédéral est toutefois tenu d'examiner dans chaque cas la compatibilité de l'engagement avec les principes de la politique extérieure et de la politique de sécurité, avec le droit de la neutralité ainsi qu'avec la politique de neutralité de notre pays.

6.2 Compétences

Le Conseil fédéral, qui est responsable de la conduite de la politique extérieure et de la politique de sécurité peut, en temps utile, ordonner des engagements de promotion de la paix et définir l'équipement et l'armement nécessaires ainsi que d'autres mesures. Les compétences du Parlement sont toutefois garanties pour ce qui est des questions essentielles. Selon l'art. 66b, al. 3, de la LAAM, le Conseil fédéral est, en cas d'engagement armé, tenu de consulter les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres. Lorsque l'effectif d'un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines, l'engagement est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 66b, al. 4, LAAM). La prolongation de l'engagement de la SWISSCOY, tel qu'il est proposé par le présent message, répond à ces conditions.

6.3

Forme juridique

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

