

99.084

**Message
concernant la révision de la loi fédérale sur l'armée et
l'administration militaire**

du 27 octobre 1999

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

Nous avons l'honneur, par le présent message, de vous soumettre un projet de révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire en vous demandant de l'approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire ci-après:

1998 P 98.3360 Troupes pour la paix. Armement en vue de leur auto-protection (E 5.10.98, Seiler Bernhard)

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

27 octobre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

Condensé

Le rapport de la commission d'étude Brunner ainsi que les directives politiques du Conseil fédéral, sur lesquelles a reposé l'élaboration du rapport sur la politique de sécurité 2000, ont mis en évidence qu'il était nécessaire que la Suisse, dans son propre intérêt, tienne mieux compte des possibilités de collaboration internationale en matière de politique de sécurité. Les nouveaux risques et problèmes auxquels les Etats sont confrontés de nos jours ne peuvent souvent être maîtrisés qu'en commun. Cela vaut également pour la Suisse. «La sécurité par la coopération», telle est aussi la devise du nouveau rapport sur la politique de sécurité, sur lequel s'appuieront les plans directeurs de l'armée XXI et de la protection de la population.

Le Conseil fédéral a déjà pris un certain nombre de mesures dans ce sens ces dernières années; il convient maintenant, compte tenu de la situation internationale, d'effectuer un pas de plus dans cette direction et de fournir une première réponse au rapport sur la politique de sécurité 2000 par la présente révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire. Le Conseil fédéral a aussi été invité à accomplir cette démarche par un certain nombre d'interventions parlementaires, qui considéraient nécessaire et urgent d'armer les troupes suisses à l'étranger de manière appropriée.

La révision partielle de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire concerne trois domaines:

- armement de formations suisses en service de promotion de la paix à l'étranger;*
- conclusion avec d'autres Etats de conventions internationales sur la coopération en matière d'instruction;*
- conclusion de conventions internationales sur le statut de militaires suisses à l'étranger et de militaires étrangers en Suisse.*

En tant que contribution active à la sécurité internationale, qui répond à nos intérêts, le service de promotion de la paix n'est pas contesté. Le rapport 90 le mentionnait déjà en tant que mission de politique de sécurité de l'armée. Par le passé, la Suisse a pu fournir des contributions utiles à de telles opérations avec du personnel non armé. Des raisons de sécurité limitent toutefois ces possibilités d'engagement.

Il convient par conséquent d'accorder au Conseil fédéral la possibilité, dans des cas particuliers, et compte tenu à chaque fois des intérêts de la Suisse, d'ordonner un armement approprié de nos troupes en service de promotion de la paix. En raison de la portée politique de tels engagements armés, le Parlement devra dans tous les cas se prononcer sur la décision et l'approuver lorsque l'engagement en question concernera plus de 100 militaires ou durera plus de trois semaines.

L'intérêt de la Suisse à la collaboration avec l'étranger en matière d'instruction est évident. Il s'agit pour notre armée d'obtenir l'accès à des places d'instruction et de tir présentant des caractéristiques et une étendue qui n'ont pas d'équivalent en Suisse. En contrepartie, la Suisse mettra des éléments de sa propre infrastructure

d'instruction à la disposition des Etats partenaires concernés. Des exercices communs permettront d'acquérir une précieuse expérience et, souvent, de réduire les coûts.

Les Etats concernés concluent à cet effet des conventions internationales réglant les modalités techniques et administratives d'une telle instruction. En raison de l'accroissement de la collaboration internationale en matière d'instruction, il convient que la compétence de conclure de telles conventions soit inscrite dans la loi sur l'armée et l'administration militaire.

Le bon déroulement du séjour de militaires sur un territoire dépendant de la souveraineté d'un autre Etat exige que certaines questions juridiques aient fait l'objet d'un règlement préalable. Ces questions touchent essentiellement la juridiction, la responsabilité civile, les plaques minéralogiques, les prescriptions régissant l'importation et l'exportation de biens, le port de l'uniforme et des armes, l'utilisation de l'infrastructure du pays hôte, etc.

Sur le plan international, la pratique veut que ces questions soient réglées de manière homogène par des conventions sur le statut des forces (Status of Forces Agreements, SOFA) par lesquelles les parties se concèdent et se garantissent mutuellement le meilleur statut pour leurs militaires respectifs. La Suisse est, pour sa part, également intéressée à une telle harmonisation de la réglementation. Cela simplifiera la coopération dans de nombreux domaines. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit être également habilité à conclure de sa propre compétence de telles conventions.

Les trois modifications législatives sont compatibles avec la Constitution. Elles ne posent par ailleurs pas de problème sur le plan du droit de la neutralité ou sur le plan politique.

La procédure de consultation a révélé que la question de l'armement surtout était controversée. Compte tenu de cet état de fait, le Conseil fédéral veut, en présentant deux arrêtés (A et B), garantir qu'un éventuel référendum portant sur la question de l'armement ne retarde pas inutilement la collaboration en matière d'instruction ou le règlement du statut des militaires.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Situation initiale**

L'environnement politico-militaire de la Suisse s'est profondément modifié durant la dernière décennie, après la fin de la guerre froide. La menace militaire «classique» qui pesait sur notre pays s'est estompée. Par contre, des foyers de conflits nouveaux ou maintenus sous le boisseau en raison des fronts figés de la guerre froide sont apparus, déstabilisant des régions entières et affectant également des Etats qui n'y sont pas directement impliqués.

L'apparition et le développement de risques et de problèmes de nature non militaire – p. ex. le terrorisme, mais aussi différents aspects des migrations – exigent des solutions concertées: ils ne peuvent être maîtrisés efficacement par un Etat seul.

L'environnement stratégique immédiat de la Suisse s'est modifié, les voisins et les partenaires internationaux les plus importants, de notre pays ayant réagi à ces nouveaux défis stratégiques et adapté leurs conceptions et leurs instruments en matière de politique de sécurité en conséquence. Une coopération internationale sensiblement renforcée en ce qui concerne la prévention des conflits, la limitation des foyers de conflits et la recherche de solutions aux conflits est venue s'ajouter à la collaboration en matière de politique de défense dans le cadre des alliances défensives traditionnelles. Cette coopération se fait souvent sans plus de lien immédiat avec les organisations et les alliances formelles existantes. La coopération internationale est l'expression d'une solidarité entre les Etats en vue d'une stabilité accrue et d'une plus grande sécurité pour tous. Elle s'effectue par une coopération ciblée entre les Etats qui en ont la capacité et la volonté.

La Suisse tire un profit direct des efforts internationaux en faveur d'un renforcement de la stabilité et de la sécurité. Il apparaît clairement qu'il est de notre intérêt que la Suisse participe à ces efforts. Une participation accrue de la Suisse à la coopération internationale en matière de sécurité mettrait aussi en évidence que nous agissons de manière solidaire avec nos partenaires les plus importants. Notre intérêt particulier, sur le plan de la politique de sécurité, à une gestion efficace des conflits et à la promotion de la stabilité concorde avec l'intérêt politique plus général qu'il y a à se montrer solidaire aux yeux des Etats partenaires. Le développement des problèmes posés par les réfugiés lors des événements de Bosnie en 1995/1996 puis du Kosovo en 1999 le montrent: d'une part, grâce à l'intervention internationale en Bosnie le nombre des réfugiés a notablement régressé, d'où l'évidente l'utilité de tels engagements pour les Etats qui y participent; d'autre part, il est apparu que la nécessité dans laquelle s'est trouvée la Suisse de faire appel à la solidarité des autres Etats européens en vue d'une répartition plus équitable des réfugiés du Kosovo s'accommodait mal de la réserve dont elle avait fait preuve jusque-là en matière de coopération dans le domaine de la politique de sécurité.

Dans son propre intérêt, la Suisse doit donc saisir les possibilités qui s'offrent de collaborer sur le plan international et de coopérer avec d'autres Etats, groupes d'Etats et organisations internationales, lorsque des intérêts communs et l'efficacité le requièrent, sous réserve de la neutralité. Cela correspond également aux recom-

mandations les plus importantes de la Commission d'étude pour les questions stratégiques (Commission Brunner), qui ont été approuvées dans une large mesure lors de la consultation qui a suivi.

Le Conseil fédéral a tenu compte de cet état de fait en publiant le rapport sur la politique de sécurité 2000, sous la devise «La sécurité par la coopération». Il s'appuiera également sur ce rapport pour l'élaboration des plans directeurs de l'armée XXI et de la protection de la population.

Au cours des années précédentes, le Conseil fédéral a déjà pris des mesures allant dans ce sens, par exemple dans les missions de l'ONU et de l'OSCE. La Suisse participe en outre depuis le début des années nonante aux sanctions économiques que la communauté internationale dans son ensemble prend et exécute à l'encontre de ceux qui transgressent le droit international. Elle a autorisé le transit terrestre et aérien de la Suisse par les troupes de l'IFOR/SFOR¹. En Bosnie-Herzégovine, la Suisse appuie l'OSCE avec ses «bérêts jaunes».

En 1996, la Suisse a aussi décidé de participer au Partenariat pour la paix et siège, depuis 1997, au Conseil de partenariat euro-atlantique. Afin de renforcer sa capacité à collaborer sur le plan militaire dans des opérations de paix multinationales, la Suisse participe depuis 1999 au Processus de planification et d'examen du PPP. En outre, elle fournit une contribution aux efforts de paix internationaux avec, par exemple, l'envoi d'observateurs militaires et de police civile, sa participation à la Mission de vérification au Kosovo, la mise à disposition d'experts pour l'UNSCOM, la formation d'inspecteurs pour la Convention sur l'interdiction des armes chimiques ainsi qu'avec le Centre international pour le déminage humanitaire – Genève et le Centre de politique de sécurité – Genève.

D'avril à juillet 1999, elle a aussi été en mesure d'effectuer, pour le HCR, de manière rapide et efficace, des vols d'assistance en faveur des personnes venant du Kosovo réfugiées en Albanie avec des hélicoptères de transport des Forces aériennes. Avec la participation à l'opération multinationale de paix de la KFOR au Kosovo, la Suisse accède à une nouvelle dimension, qualitativement parlant, de l'engagement international. Pour la première fois, un contingent militaire de l'armée prend part, sous le nom de «SWISSCOY», à une opération de soutien à la paix complexe en tant que partenaire intégré à part entière.

1.2 Justification d'une révision partielle anticipée

Bien que le Conseil fédéral ait l'intention de répondre à l'exigence d'une coopération internationale accrue, par les plans directeurs et les modifications législatives qui s'appuieront sur le rapport sur la politique de sécurité 2000, et qu'il ait déjà décidé des mesures particulières en ce sens ces dernières années, on constate aujourd'hui déjà un besoin de révision urgent dans trois domaines de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM):

- Le Conseil fédéral doit être habilité à armer de manière appropriée, lorsque cela est nécessaire, des contingents militaires suisses en service de promotion de la paix et des Suisses engagés individuellement pour un tel service,

¹ Un lexique pour le message se trouve en annexe

afin que ceux-ci puissent assurer leur propre protection et remplir leur mission de manière autonome.

- La compétence du Conseil fédéral de conclure des conventions internationales avec d'autres Etats dans le domaine de la collaboration en matière d'instruction doit être expressément inscrite dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.
- Enfin, le Conseil fédéral doit obtenir la compétence de conclure des conventions internationales réglant le statut des militaires suisses à l'étranger et celui des militaires étrangers en Suisse.

Ces trois éléments découlent de la nécessité, dans la perspective d'un renforcement de notre propre sécurité, d'un engagement accru en faveur de la promotion de la paix et de la stabilité, en coopération avec des partenaires étrangers et des organisations internationales. Ils correspondent cependant au besoin avéré de mieux pouvoir, par la collaboration avec des Etats étrangers, atteindre les objectifs de l'instruction dans le cadre de la mission de défense de notre armée.

Dans le domaine militaire, un développement de notre engagement en matière de politique de paix, particulièrement dans le cadre du Partenariat pour la paix, n'est possible que si nous pouvons armer au besoin nos troupes en service de promotion de la paix et si nous renforçons la coopération en matière d'instruction.

L'armement est une condition de base de la participation à des opérations de soutien à la paix. Il n'y a que peu de créneaux pour une participation non armée, telle que la Suisse la pratique déjà avec ses observateurs militaires de l'ONU et ses contingents pour l'appui logistique de missions de l'ONU et de l'OSCE. C'est ce qui ressort également des interventions parlementaires adressées au Conseil fédéral (motion Grossenbacher, postulat Seiler, postulat de la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats, motion Ruf et motion de la Commission de politique de sécurité du Conseil national), qui proposent que la LAAM soit révisée sans tarder en vue de l'armement de troupes de la paix suisses.

Dans le cadre de la révision plus générale de la LAAM, qui s'inscrira dans le sillage de l'adoption du plan directeur de l'armée XXI, on ne pourrait procéder aux modifications législatives dont il est question, notamment en ce qui concerne l'armement, que dans trois ou quatre années au plus tôt. Jusque-là, il est vraisemblable que la question de l'armement de contingents suisses dans des opérations de soutien de la paix se posera toujours plus souvent. C'est pourquoi il convient que les besoins évoqués fassent l'objet d'un projet anticipé et de moindre envergure, de manière à ce que l'on puisse disposer d'un meilleur outil pour la coopération internationale dans un délai plus bref.

1.3 Aspects essentiels des domaines concernés par la révision

1.3.1 Mesures dans le cadre du service de promotion de la paix

Les opérations de maintien de la paix en tant que contribution active à la sécurité internationale ne sont pas contestées. Le fait que la Suisse doive participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre du service de promotion de la paix

n'est jamais remis en cause, dans la mesure où la stabilité et la sécurité internationale – que de tels engagements promeuvent – répondent en définitive à nos propres intérêts.

Dans son rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse déjà, le Conseil fédéral déclarait que la promotion de la paix était une des missions de politique de sécurité de l'armée. Cette position de principe a été concrétisée par l'élaboration de la *loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix* (connue aussi sous le nom de «loi sur les casques bleus»). Cette loi devait permettre d'engager des troupes suisses autant au service de l'ONU qu'à celui de l'OSCE (alors encore CSCE).

Ce projet échoua en 1994 avant tout parce qu'il était difficile à l'ONU autant qu'aux Etats fournisseurs de contingents, dans la pratique d'alors, de définir clairement et de manière compréhensible où se situait la limite entre le maintien et l'imposition de la paix. Par ailleurs, la communauté internationale essayait d'appliquer de nouvelles formes d'opérations de paix, qui ne furent pas toujours couronnées de succès, comme par exemple en ex-Yougoslavie et en Somalie, cas dans lesquels il fallut constater que des mandats politiques ne peuvent souvent pas être réalisés par des moyens militaires.

Compte tenu du refus encore très récent de la loi sur les casques bleus, le service de promotion de la paix fut défini de manière restrictive dans la nouvelle loi sur l'armée et l'administration militaire. L'interdiction d'armer des contingents avait pour but d'empêcher une participation suisse à des engagements de l'ONU tels que ceux de Somalie ou de l'ex-Yougoslavie, qui s'étaient déroulés sur la base d'un mandat insuffisamment élaboré. L'armement de personnes ou de troupes suisses participant au service de promotion de la paix fut exclu dans l'art. 66 de la LAAM, avec une exception de peu d'importance. L'al. 3 de cet article habilite le Conseil fédéral seulement à autoriser *certaines* personnes à faire usage d'une arme pour assurer leur propre protection.

La modification du contexte international a été accompagnée par une évolution conceptuelle des opérations de maintien de la paix et une expérience grandissante en ce qui concerne les possibilités réelles de telles opérations. Les opérations de *maintien de la paix* classiques, se déroulant sous l'égide de l'ONU essentiellement, ne sont aujourd'hui qu'une partie d'un spectre plus large d'opérations de *soutien à la paix*, caractérisées par un éventail de tâches et de formes d'engagement plus large qu'il y a cinq ans, lorsque eut lieu la votation relative à la mise sur pied d'un contingent suisse de casques bleus. Le mandat de ces nouvelles opérations de soutien à la paix repose en règle générale en premier lieu sur le chapitre VI de la Charte de l'ONU et requiert un accord entre les parties les plus importantes au conflit. En revanche un usage limité de la force en vertu du Chapitre VII est admissible pour assurer le respect des engagements pris et l'exécution de la mission. Cette mission ne peut cependant pas consister à établir la paix ou un état conforme au droit international en usant de la force militaire comme moyen principal: il s'agirait alors d'une imposition de la paix au sens propre du terme. L'intervention dans la guerre du Golfe en 1991, par exemple, n'était pas une opération de soutien à la paix.

Par le passé, la Suisse a trouvé des possibilités de fournir une contribution utile à de telles opérations par la mise à disposition de personnel non armé (p. ex. l'engagement de bérets jaunes en Bosnie-Herzégovine). Pour des raisons de sécurité, les possibilités d'engagement sont toutefois très limitées. C'est ainsi que l'engagement

du contingent suisse (SWISSCOY) dans le cadre de l'opération de paix internationale au Kosovo (KFOR) met en évidence que la Suisse ne peut fournir sa contribution logistique à la KFOR qu'intégrée à une formation autrichienne armée. Le principe qui régit la pratique actuelle veut que les troupes participant à un engagement de soutien à la paix soient armées, afin de pouvoir se protéger elles-mêmes et être ainsi en mesure de remplir leur mission. Il s'agit toujours davantage de se protéger contre la criminalité d'individus agissant seuls ou en bande. Tous les autres Etats ont tiré leurs conclusions de ces situations, qui sont aujourd'hui la règle dans les anciennes régions en guerre. C'est ainsi qu'au Kosovo, l'ONU a elle aussi décidé d'armer ses observateurs de police civils, traditionnellement non armés, afin qu'ils puissent assurer leur propre protection. La Suisse doit reconnaître qu'il devient de plus en plus difficile de se contenter d'occuper certains créneaux et qu'une telle politique ne permet plus de défendre efficacement des intérêts nationaux légitimes.

La Suisse doit avoir la possibilité, de manière générale et dans les conditions actuelles (dans lesquelles l'engagement de casques bleus ne représente qu'un moyen parmi de nombreux autres), de soutenir les efforts de paix internationaux dans le cadre de notre politique de promotion de la paix. Comme cela a été le cas jusqu'ici, la Suisse ne fournira de contingents à des opérations de soutien à la paix qu'à la condition que ceux-ci n'aient pas de mission de combat à exécuter. Il faut cependant souligner que l'usage des armes peut être nécessaire à des fins de protection même dans une opération logistique. C'est pourquoi la Suisse devra veiller à réduire autant que possible les risques de l'opération en question par des règles d'engagement adaptées.

Il convient de remarquer que l'Etat neutre surtout, armé de manière adéquate, sera en mesure d'exécuter ses missions de manière plus indépendante. Il définit lui-même les tâches qu'il est prêt à assumer. De surcroît, il n'est ni efficace ni compatible avec la dignité de notre pays que nos soldats non armés doivent être protégés par des contingents armés d'autres Etats; cela d'autant plus que d'autres petits Etats neutres considèrent le fait d'assumer de telles tâches comme allant de soi. La participation de l'Autriche à la KFOR, au Kosovo, l'illustre: un bataillon d'infanterie mécanisée a son propre domaine de responsabilité dans le cadre d'une brigade de la KFOR. Quand bien même il s'agit de troupes de combat, l'Autriche exclut toute participation à des actions d'imposition de la paix dans le cadre du mandat de la KFOR. Ces restrictions ont été acceptées par le commandement de la KFOR. Ceci démontre que, même dans le cas de l'engagement de troupes de combat, des restrictions nationales relatives à l'engagement d'un contingent sont acceptées par la communauté internationale.

Le Conseil fédéral doit donc pouvoir disposer de la possibilité de décider, cas par cas et compte tenu des intérêts suisses, d'un armement adéquat de nos troupes en service de promotion de la paix. Un armement approprié pour la protection des personnes engagées et l'accomplissement de la mission peut aller selon la situation de l'arme personnelle jusqu'à l'arme collective. De telles décisions doivent souvent être prises à bref délai car l'efficacité des opérations de soutien à la paix dépend de la rapidité avec laquelle elles ont été décidées et mises en œuvre. La révision proposée de la LAAM entraîne une participation significative du Parlement. Parallèlement, le Conseil fédéral obtient la possibilité de réagir avec la souplesse nécessaire, à temps et de manière concrète, à de futures demandes ainsi que celle de prendre les dispositions juridiques nécessaires à l'envoi d'un contingent (art. 66a, art. 66b).

Le Conseil fédéral reconnaît, dans le cadre de l'art. 66 de la LAAM, l'intérêt du Parlement à être partie prenante aux décisions relatives aux engagements armés. En son temps, le projet relatif aux casques bleus (art. 2) ne prévoyait que l'obligation de faire rapport. La présente révision de l'art. 66 de la LAAM implique le Parlement de manière beaucoup plus conséquente: avant chaque engagement armé dans le cadre du service de promotion de la paix, les Commissions de politique extérieure et de politique de sécurité des deux Chambres seront consultées et l'engagement devra être approuvé par le Parlement lorsque le contingent atteindra une certaine importance ou que l'engagement dépassera une durée déterminée.

La présente révision législative ne préjuge en rien la décision quant à la participation de la Suisse à une opération particulière ni une décision en ce qui concerne l'éventualité et la nature d'un armement de la troupe en cas d'engagement dans le cadre du service de promotion de la paix. Le Conseil fédéral prendra ces décisions en fonction de la situation et des intérêts du pays. Il veillera à ce que la participation de la Suisse à de telles opérations soit conforme au droit de la neutralité et à la politique de neutralité de la Suisse.

Dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la neutralité, le Conseil fédéral indiquait déjà qu'il déciderait après une pondération des intérêts, et dans le respect du droit de la neutralité, si une participation à des opérations de soutien à la paix correspondait aux intérêts de la Suisse et s'imposait pour des raisons de solidarité, d'humanité et de paix internationale.

1.3.2 Conclusion de conventions internationales sur l'instruction de la troupe à l'étranger et avec des troupes étrangères

Des troupes suisses se rendent déjà à l'étranger à des fins d'instruction. Il s'agit notamment de séjours d'instruction effectués par certains militaires, comme par exemple la formation de membres du corps des instructeurs auprès d'écoles et d'académies militaires ou la formation de moniteurs de vol pour pilotes militaires de carrière sur les nouveaux avions de combat. Il peut s'agir également de formations entières qui se sont déjà rendues à l'étranger pour des exercices communs (par exemple en France pour l'exercice d'aide en cas de catastrophe «LÉMAN 97», en Autriche pour l'instruction de l'infanterie mécanisée, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Italie et en Norvège pour la participation de pilotes militaires suisses à l'entraînement tactique au combat aérien).

L'intérêt de la Suisse à une telle collaboration sur le plan de l'instruction est patent. Il est nécessaire pour notre armée d'avoir accès à des places d'instruction et de tirs présentant des caractéristiques et une étendue qui n'existent pas en Suisse. En contrepartie, la Suisse met des éléments de sa propre infrastructure d'instruction (p. ex. les simulateurs de chars et les simulateurs de vol) à la disposition des Etats partenaires pour des durées déterminées. Lorsque ces séjours à l'étranger ou le séjour en Suisse de troupes étrangères sont encore mis à profit pour la réalisation d'exercices communs, il en résulte un gain en expérience appréciable et souvent un avantage du point de vue des coûts. L'utilité de telles activités d'instruction n'est donc pas contestée sur le principe.

La coopération internationale en matière d'instruction a également été expressément recommandée par la Commission Brunner et le rapport sur la politique de sécurité 2000 la mentionne également. Elle est pleinement compatible avec le droit de la neutralité, car elle n'entraîne aucun devoir d'assistance quel qu'il soit. Par ailleurs, la crédibilité de notre neutralité armée en est renforcée dans la mesure où une coopération internationale accrue en matière d'instruction augmente la capacité d'engagement de l'armée suisse en cas de conflit.

Jusqu'à présent, des conventions internationales ou des mémorandums d'accord non contraignants du point de vue juridique ont dû être conclus à chaque fois. Ces accords règlent les modalités techniques et administratives de l'instruction en question et répondent ainsi aux critères définissant les traités d'importance mineure. La question se pose de savoir si le Conseil fédéral peut s'appuyer sur une compétence implicite de conclure des traités, découlant de l'art. 41, al. 3, de la LAAM, selon lequel le Conseil fédéral fixe les services d'instruction, définit leur durée et leur subordination. Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question puisque le gouvernement a la compétence de conclure des traités d'importance mineure.

De telles activités à l'étranger doivent maintenant être fondées sur une base légale pour deux raisons. D'une part, il convient, en raison de l'accroissement de la collaboration avec des troupes d'autres Etats, d'inscrire cette compétence, à l'échelon législatif, dans la LAAM en tant que loi fondamentale régissant la défense de notre pays. D'autre part, si le DDPS doit être habilité à conclure des conventions particulières en vertu de conventions cadres, il convient de définir la compétence du Conseil fédéral à conclure des conventions cadres. Ce règlement des compétences doit décharger le Conseil fédéral de l'adoption de conventions d'importance mineure pour des cas particuliers. Dans la mesure où il aura déjà conclu une telle convention cadre auparavant, son contrôle politique sur les activités d'instruction à l'étranger sera suffisamment garanti. En outre, il s'agira de veiller, lors de la conclusion de chaque convention, à ce que les intérêts généraux de la Suisse soient respectés au moyen d'une consultation étendue de l'administration. C'est ainsi que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) mais aussi, le cas échéant, d'autres départements matériellement intéressés seront consultés lors des décisions relatives à la conclusion de conventions, comme le veut la pratique actuelle (cf. à ce sujet le rapport conjoint de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public sur la conclusion de traités internationaux, JAAC, n° 58).

1.3.3 Conventions sur le statut des militaires suisses à l'étranger et de militaires étrangers en Suisse (Conventions sur le statut des forces; SOFA)

La coopération déjà pratiquée aujourd'hui en matière d'instruction, la participation de Suisses à des activités du Partenariat pour la Paix (PPP) à l'étranger, les engagements à l'étranger de troupes en service de promotion de la paix déjà effectués, la présence de militaires étrangers dans le cadre d'activités du PPP en Suisse ainsi que l'intention d'étoffer cette coopération (p. ex. en menant des exercices du PPP en Suisse) ont pour résultat que les séjours de militaires suisses à l'étranger et de militaires étrangers en Suisse sont plus nombreux que par le passé.

Il en résulte un besoin urgent de régler les aspects pratiques de cette présence dans des accords sur le statut des militaires sur le territoire des pays hôtes. Ces aspects

concernent en premier lieu des domaines comme la juridiction, la responsabilité civile, les plaques minéralogiques, les prescriptions en matière d'importation et d'exportation de biens, le port de l'uniforme et de l'arme, l'utilisation d'infrastructures du pays hôte, etc.

Jusqu'à présent, ces objets ont été réglés par des accords conclus au cas par cas. Toutefois, ces accords se conforment normalement en vertu du droit international général au principe de la territorialité, à savoir que le droit qui s'applique est celui de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les militaires ou le territoire où se sont produits les faits. Cela a une certaine portée, particulièrement en ce qui concerne la juridiction pénale, dans la mesure où la plupart des Etats (y compris la Suisse) veulent soumettre leurs militaires, à l'étranger également, à leur juridiction militaire propre.

Afin de répondre à cette problématique, la pratique internationale veut que l'on conclue des conventions sur le statut des forces (SOFA), par lesquels les parties contractantes se garantissent ou se concèdent mutuellement le meilleur statut possible pour leurs militaires. De tels accords standard sont conclus soit pour un cas particulier, soit pour la coopération internationale de manière générale.

Un tel SOFA à caractère général est par exemple la Convention sur le statut des Forces du PPP. Celui-ci règle, pour les Etats partenaires qui l'ont ratifié, le statut de leurs militaires (dans ce cas précis de civils également) dans le cadre de toutes les activités du PPP. Il a entre-temps été ratifié par 17 pays partenaires du PPP n'appartenant pas à l'OTAN (Albanie, Autriche, Bulgarie, Estonie, Finlande, Géorgie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Moldavie, Roumanie, Ouzbékistan, République slovaque, Slovénie, République tchèque, Suède). Le SOFA du PPP pourrait aussi servir de modèle pour la coopération bilatérale, en particulier avec les pays voisins.

Ces réglementations sont aujourd'hui la norme et font partie intégrante des opérations de soutien à la paix. Elles établissent un cadre juridique commun qui facilite la préparation de telles opérations, dans la mesure où les contacts, les procédures ainsi que les droits et devoirs des participants sont connus à l'avance. Ces normes créent un environnement sûr et représentent un gain de temps autant qu'une simplification des procédures. La participation de la Suisse dans ce cadre garantira au personnel militaire suisse l'égalité de droit avec les membres des autres contingents.

Ces conventions (le SOFA du PPP, mais aussi d'autres accords du même type), qui sont prioritairement des instruments techniques, ne s'appliquent que dans le cadre d'une coopération internationale déjà décidée et ne remplacent aucunement la convention de coopération elle-même. Le but et l'importance de la présence de militaires suisses à l'étranger et de militaires étrangers en Suisse ne sont en aucune manière déterminés par le SOFA: il ne concerne que l'*application* d'une coopération internationale décidée dans un autre contexte.

Le présent projet de révision doit habiliter le Conseil fédéral à conclure de telles conventions de sa propre autorité. Sous ce rapport, il doit également pouvoir déroger à la législation en vigueur dans des domaines spécifiques lorsque cela s'avère nécessaire (cf. commentaire de l'art. 150a).

L'objectif du projet – la nécessité d'une coopération internationale renforcée en matière de gestion des crises et des conflits, l'accroissement de l'engagement de la Suisse – a été approuvé par la majorité des participants à la procédure de consultation, nonobstant certaines réserves touchant des points particuliers. Les réserves concernaient avant tout le moment choisi pour la révision. De nombreux participants se sont déclarés défavorables à une révision partielle anticipée de la LAAM et désiraient que le projet soit inclus dans la révision de la LAAM liée à la réforme Armée XXI ou du moins que l'on attende la discussion du rapport de politique de sécurité 2000. En outre, un certain nombre de positions favorables sur le fond étaient assorties de l'avis que le projet laissait trop de questions ouvertes (proportion professionnalisation/volontariat, question de l'armement) et que le risque d'un référendum pour une révision anticipée était élevé, dans la mesure où le soutien dont pourrait bénéficier le projet ne devait pas être surestimé. Certains participants ont estimé que la gestion des crises devait être une tâche essentiellement civile. D'autres avis ont par contre souligné que la révision était urgente et qu'il ne fallait plus attendre.

La minorité ayant exprimé un refus général a fait notamment valoir que les dispositions prévues n'étaient pas conformes à la neutralité armée permanente et en l'occurrence à l'art. 102, ch. 9, de l'ancienne constitution (nouveau: art. 185, al. 1, nCst). Un certain nombre de participants se sont opposés à la modification de stratégie et au soi-disant rapprochement avec l'OTAN que le projet impliquerait.

La grande majorité s'est déclarée d'accord avec la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des conventions relatives à l'instruction à l'étranger ou avec des troupes étrangères (art 48a). Les adversaires de la révision ont souligné, sous ce rapport aussi, un soi-disant rapprochement trop important avec l'OTAN ou ont estimé qu'une extension de l'activité d'instruction à l'étranger n'était pas souhaitable.

La disposition relative au service de promotion de la paix (art. 66) a été généralement considérée comme le point du projet le plus délicat du point de vue politique. La grande majorité des participants s'est toutefois déclarée favorable au principe de l'armement des troupes envoyées à l'étranger dans le cadre d'engagements de promotion de la paix.

Seule une petite minorité des participants à la consultation ont refusé le principe de l'engagement à l'étranger d'unités armées. De l'avis de ces participants, la disposition est en contradiction avec le statut d'un Etat impartial et neutre, car la Suisse, avec l'envoi de troupes armées, prendrait parti, ce qui serait incompatible avec une aide humanitaire impartiale. En outre, il n'est selon eux pas clair sous quel commandement ces troupes seraient placées.

Plusieurs participants ont lié l'envoi de troupes armées à l'étranger à des conditions supplémentaires:

- la mention d'un mandat de la communauté internationale, c'est-à-dire de l'ONU ou de l'OSCE;
- l'accord des Etats concernés;
- des mesures de sécurité appropriées de la part de l'ONU ou de l'OSCE en vue d'un éventuel retrait des troupes envoyées.

Il a été satisfait aux deux premières demandes dans la présente version.

La majorité a approuvé l'armement dans le cadre prévu, à savoir pour la propre protection et pour l'exécution de la mission. Certains ont cependant exigé que les missions et les formes d'engagement soit énumérées de manière plus substantielle dans la loi.

La participation du Parlement proposée a également été favorablement accueillie par la majorité. Plusieurs participants ne considéraient toutefois pas qu'il y ait analogie avec le service d'appui et ont exigé une réglementation plus restrictive, c'est-à-dire une approbation dès l'engagement d'un contingent de l'ordre de grandeur d'un bataillon (500 à 700 militaires). Il a également été demandé que l'approbation par le Parlement survienne si possible avant l'engagement.

La présente version tient également compte du fait que la procédure d'autorisation parlementaire est demandée pour l'engagement d'effectifs d'une certaine importance.

La disposition relative à la conclusion de conventions sur le statut des militaires (art. 150a LAAM) n'a soulevé que peu d'opposition. Il a essentiellement été demandé que les conséquences sur le droit pénal militaire soient examinées de manière approfondie: afin d'éviter, selon certains participants, que les militaires suisses à l'étranger soient soumis à des juges étrangers (principe de la personnalité au lieu du principe de la territorialité); selon d'autres, afin d'éviter que des militaires étrangers restent impunis après avoir commis un délit en Suisse.

- 2** **Partie spéciale:**
 - Commentaire des dispositions particulières**
- 2.1** **Arrêté A (coopération en matière d'instruction et conventions sur le statut des forces)**
- 2.1.1** **Art. 48a: Instruction à l'étranger ou en commun avec des troupes étrangères**

Al. 1

La coopération avec des Etats étrangers en matière d'instruction militaire s'est fortement développée ces dernières années. C'est pourquoi il convient de régler en détail, dans l'art. 48a de la LAAM, la compétence de conclure les instruments internationaux qui s'y rapportent. Il faut souligner le fait que cette compétence est limitée au domaine de l'instruction: «l'instruction de troupes à l'étranger» (let. a), «l'instruction de troupes étrangères en Suisse» (let. b) et «des exercices communs avec des troupes étrangères» (let. c). Les engagements (p. ex. pour des opérations de maintien de la paix) ne sont *pas* l'objet de cette disposition.

Le Conseil fédéral conclut aujourd'hui déjà de telles conventions au cas par cas dans des traités d'importance mineure. L'al. 1 de l'art. 48a proposé vise à conférer une portée générale à cette compétence et à lui donner une base légale claire.

Al. 2

Alors que l'al. 1 de la disposition concerne les conventions sur la coopération générale en matière d'instruction avec les Etats étrangers, l'al. 2 traite des activités d'instruction particulières, c'est-à-dire des exercices ou des séjours bien précis destinés à l'instruction.

Ces accords comprennent par conséquent des aspects subordonnés d'ordre technique et administratif, qui relèvent d'un exercice particulier. Sont par exemple déterminés le déroulement du projet d'instruction ou de l'exercice, la mission des troupes et des participants engagés, la date et le lieu de l'exécution, les troupes ou les participants concernés et le matériel engagé, les responsables de l'organisation et de la direction. Il n'est pas nécessaire de soumettre à chaque fois ces réglementations de détail au Conseil fédéral. Si une convention cadre définit l'activité d'instruction commune, la compétence de conclure des accords particuliers peut être transférée au DDPS en tant que département responsable. Dans ce cas, le Département fédéral des affaires étrangères et, le cas échéant, les autres départements matériellement intéressés devront en principe être consultés.

2.1.2 **Art. 150a: Conventions sur le statut des militaires**

Al. 1

Cet article traite des accords concernant le statut des militaires suisses à l'étranger et des militaires étrangers en Suisse, soit les conventions sur le statut des forces (SOFA).

Le séjour de troupes dans un autre Etat ou des exercices de troupe communs se déroulant sur le territoire d'un des deux Etats nécessitent de nombreuses réglementations, p. ex. en ce qui concerne le franchissement de la frontière par les personnes concernées, l'importation et l'exportation du matériel apporté, y compris les véhicules, les aéronefs, les armes et les munitions, la juridiction dans les domaines pénal et civil, la compétence disciplinaire ainsi que la responsabilité civile en cas de dommages aux personnes ou aux biens.

Comme la Suisse n'a adopté ou ratifié jusqu'ici aucun SOFA, ces questions doivent être réglées à chaque fois dans des conventions particulières (cf. art. 48a). Comme celles-ci sont passées avec des Etats différents, il en résulte des réglementations en partie divergentes. Dans la pratique, cela gêne toutes les parties concernées. La Suisse – mais également ses partenaires – a donc intérêt à une réglementation uniforme de ces questions.

Il s'agit en premier lieu du SOFA du PPP, auquel ont déjà adhéré les principaux partenaires de notre pays. Si la Suisse accepte, elle aussi, ce SOFA, on pourra, lors d'accords sur des projets d'instruction ou d'exercice particuliers, simplement se référer au SOFA en vigueur pour les Etats concernés. Il est ainsi évident que des conventions de ce genre ne concernent pas par elles-mêmes des activités d'instruction ou d'exercice particulières. Ces dernières devront être définies à chaque fois par des conventions, des accords ou des mémorandums d'accord spécifiques.

Al. 2

Comme mentionné plus haut, les SOFA traitent uniquement des questions d'ordre juridique et technique. Sur certains points toutefois, les conventions standardisées contiennent des dispositions qui divergent de notre droit, mais ont toute leur utilité dans le contexte de la coopération entre des troupes d'Etats différents. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit être habilité, non seulement à conclure de telles conventions, mais aussi à déroger à la réglementation générale suisse dans certains domaines.

Les domaines en question sont mentionnés exhaustivement à l'al. 2.

La responsabilité civile pour des dommages aux personnes ou aux biens est réglée aux art. 135 s. de la LAAM. Cependant, les Etats conviennent souvent, dans le cadre des accords internationaux, de renoncer réciproquement à formuler d'éventuelles prétentions en réparation en cas de dommage à leur propre matériel ou à faire valoir un droit à des indemnités en cas de lésions ou de décès subis par leurs militaires. De telles réglementations, qui correspondent aux bons usages régissant les rapports entre Etats, doivent pouvoir rester possibles avec la dérogation prévue. Le texte précise cependant que la dérogation ne doit pas porter atteinte aux droits de tiers non concernés (let. a).

Comme c'est le cas pour la Suisse, le droit pénal de tous les Etats prévoit que toutes les personnes qui séjournent sur leur territoire sont également assujetties à leur droit pénal (principe de la territorialité). Parallèlement, le droit pénal militaire prévoit en général que les militaires qui séjournent à l'étranger restent assujettis à leur droit pénal militaire national (principe de la personnalité).

La réciprocité prévue par des conventions internationales (notamment les SOFA) entraîne nécessairement une collision des droits. Il est donc nécessaire de pouvoir renoncer à l'application de l'un des deux droits pénaux (let. b).

D'une part, le Conseil fédéral doit pouvoir souscrire à l'application du principe de la personnalité, comme cela est notamment prévu par le SOFA du PPP. Le droit pénal suisse s'appliquera par conséquent aux militaires suisses pour les actes commis dans le cadre de leurs activités de service et ils resteront soumis à la juridiction suisse à l'étranger également. En contrepartie, il sera renoncé à l'application du droit pénal suisse pour les militaires étrangers en faveur de leur propre droit pénal militaire.

D'autre part, le Conseil fédéral conservera la possibilité, si cela est désiré par les deux Etats convenant d'un SOFA bilatéral, de prévoir l'application du principe de la territorialité. Dans ce cas, il sera renoncé à l'application du droit pénal militaire en faveur du droit pénal national de l'Etat de séjour. Ceci signifie que des militaires suisses ne seraient plus soumis à la juridiction suisse, comme lors d'autres séjours à l'étranger. Comme l'envoi à l'étranger est cependant effectué sur une base volontaire, cet état de fait peut être assumé. Les personnes concernées en seraient de toute façon informées. Réciproquement, le droit pénal suisse s'appliquerait aux militaires étrangers.

La dérogation relative aux dispositions régissant les importations et les exportations concerne le matériel (y compris les munitions) qui accompagne des troupes étrangères, en vue notamment d'un exercice. Aucun impôt ou taxe ne doivent être prélevés sur ce matériel, qui est réexporté après la fin de l'exercice, pour autant qu'il n'ait pas été utilisé. Les formalités douanières doivent, pour leur part, être simplifiées autant que possible (let. c).

Toutes ces dispositions reposent sur la réciprocité. Cela signifie que tous les partenaires d'une convention jouissent des mêmes facilités.

2.2 Arrêté B (service de promotion de la paix)

2.2.1 Art. 66: Conditions

Al. 1

Le service de promotion de la paix figure déjà dans l'art. 66 de la LAAM en vigueur. Le présent article innove cependant (sur la base des résultats de la procédure de consultation) en définissant le cadre dans lequel les engagements de promotion de la paix peuvent être ordonnés: un tel engagement doit être fondé sur un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Le cas échéant, l'accord des Etats concernés (p. ex. par un accord de paix) pourrait également constituer un fondement suffisant du point de vue du droit international. En outre, il est prescrit que ces engagements doivent être compatibles avec notre politique extérieure et de sécurité. Cela implique aussi la conformité au droit de la neutralité et à notre politique de neutralité.

La doctrine suisse en matière d'engagement peut se résumer comme suit: la Suisse limite sa participation à des missions de l'ONU ou de l'OSC qui ont pour objectif l'application, le contrôle et la consolidation du règlement décidé au niveau international pour un conflit. Dans le cadre d'une telle mission, la Suisse s'engagera pour l'exécution de tâches d'appui en faveur de la mission, des autorités locales légitimes et de la population civile, pour l'accompagnement et la surveillance de la livraison et de la distribution de biens destinés à l'aide humanitaire, ou pour la surveillance de zones de cessez-le-feu ou de régions démilitarisées séparant des parties au conflit. En revanche la Suisse ne participera *pas* à un engagement au cours duquel seraient prévues des actions de combat proprement dites ou dont le mandat prévoirait prioritairement le recours à la force militaire. Pour la Suisse, l'usage de la force n'entre par conséquent en ligne de compte qu'en tant qu'ultime recours pour la légitime défense ainsi que l'état de nécessité et comme moyen ponctuel en vue d'exécuter le mandat. Ni la composition de la troupe engagée ni la nature des engagements ou le caractère des missions que la Suisse exécutera ne se prêteront à appliquer des mesures de contrainte militaires.

Al. 2

Comme la question de l'armement sera réglée dans le nouvel art. 66a, la disposition actuelle selon laquelle ce type d'engagement doit être non armé est supprimée (art. 66, al. 1). Par ailleurs, vu le nouvel al. 1 de cet article, il est possible de renoncer à préciser que le service de promotion de la paix doit être effectué lors d'opérations de maintien de la paix conduites dans un cadre international. Par contre, le nouveau texte de loi souligne que les personnes participant à des engagements de promotion de la paix devront avoir suivi une formation spéciale.

Les militaires et les civils engagés en service de promotion de la paix doivent en principe être de nationalité suisse. Il doit toutefois être possible d'engager exceptionnellement des civils étrangers (p. ex. des interprètes).

Al. 3

Le texte de la loi a été adapté au contexte actuel, dans lequel on ne fait plus mention d'opérations de maintien de la paix mais d'opérations de soutien à la paix. La participation à une telle opération restera bien entendu volontaire. Sur le fond, cet alinéa reste donc identique au droit en vigueur (art. 66, al. 2).

2.2.2 Art. 66a: Armement

L'expérience acquise lors des engagements menés jusqu'ici a clairement démontré que la réglementation en vigueur ne correspond pas aux besoins en matière d'armement. Elle autorise uniquement des personnes déterminées à s'armer pour se protéger dans des situations d'urgence (art. 66, al. 3).

Compte tenu des intérêts spécifiques de la Suisse dans une situation donnée, le Conseil fédéral doit pouvoir mettre à disposition de la communauté internationale des contingents de troupes en vue d'opérations de soutien à la paix multinationales, pour lesquelles l'armement est une condition indispensable. Il doit, dans ce cas, avoir la possibilité de déterminer avec souplesse la nature et l'importance de l'armement, de telle manière que la protection efficace du contingent suisse par ses propres moyens soit assurée et que cet armement réponde aux besoins découlant de l'exécution de l'opération de soutien à la paix. Les armes pour la protection personnelle sont par exemple le bâton multi-usages, les sprays de gaz, les pistolets, les pistolets-mitrailleurs, les fusils d'assaut, les véhicules de transport de troupes blindés (avec l'armement). Selon la mission de l'opération de soutien à la paix, il est nécessaire d'utiliser aussi des armes collectives, comme par exemple les mitrailleuses et les canons de DCA. L'usage de l'armement est cependant clairement défini à l'avance, dans la mesure où, dans des opérations de soutien à la paix, la Suisse ne mettra pas ses troupes à disposition pour des missions de combat.

Le reste de l'équipement des militaires et des contingents ne sera pas déterminé par le Conseil fédéral mais par le département responsable des opérations. Il sera défini en fonction de l'engagement. A ce sujet, il convient de remarquer que les gilets pare-éclats et pare-balles par exemple, et les véhicules de transport de troupes blindés (sans armement) font partie de l'équipement qui n'est pas considéré comme de l'armement en tant que tel mais contribue néanmoins à la protection des personnes engagées.

En se fondant sur le mandat international et sur les règles de l'engagement, le Conseil fédéral doit être en mesure de définir la composition et l'armement adéquats du contingent à mettre à disposition pour un engagement particulier.

Dans son appréciation, il déterminera, notamment en fonction des considérations relatives au droit et à la politique de la neutralité, si les conditions pour faire usage de la force fixées par un mandat international restent dans le cadre prévu et autorisent une participation de la Suisse. Si cela est bien le cas, il réduira en outre les risques liés à de tels engagements, qui ne peuvent jamais être totalement exclus, en mettant à disposition des contingents suisses qui ne sont pas formés à des engagements de combat ni composés de manière à pouvoir assumer de tels engagements.

L'expérience acquise depuis plusieurs années par des pays comparables à la Suisse (p. ex. l'Autriche) prouve qu'une telle façon d'agir est possible et admise.

2.2.3 Art. 66b: Compétences

Al. 1

Par principe, tant les engagements non armés que les engagements armés doivent être ordonnés par le Conseil fédéral.

Al. 2

Il convient, en conformité avec la pratique du droit constitutionnel qui a prévalu jusqu'ici et avec les art. 166 et 184 nCst, que la compétence du Conseil fédéral de pouvoir conclure de sa propre autorité les conventions internationales nécessaires en cas d'envoi de troupes suisses à l'étranger pour un engagement de soutien à la paix soit mentionnée expressément dans la loi. Comme le démontre l'engagement d'un contingent suisse dans le cadre de la KFOR, au Kosovo, il s'agit avant tout de conventions relatives au transit, au statut des forces et à la coopération, conventions dont la portée matérielle et personnelle est limitée et dont la nature est essentiellement technique et administrative. Dans la mesure où il s'agit d'un engagement qui doit être expressément approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 66b, al. 3), le Conseil fédéral ne conclura de telles conventions que lorsque l'approbation parlementaire pour l'envoi de troupes aura été accordée. Si, exceptionnellement, une telle convention devait, vu son urgence, être conclue avant que cette approbation ne puisse être accordée et si, d'autre part, l'Assemblée fédérale devait lui refuser son accord ultérieur, la convention serait dénoncée à bref délai.

Al. 3

La consultation des Commissions de politique extérieure et de politique de sécurité des deux Chambres doit garantir une participation du Parlement, également dans les cas où son approbation n'est pas requise (al. 4) ou n'est pas possible en raison de l'urgence de l'engagement. Cette réglementation ne vaut toutefois que pour les engagements armés; la décision d'ordonner les engagements non armés reste dans la compétence exclusive du Conseil fédéral.

Al. 4

La réglementation relative à la procédure d'approbation parlementaire pour les engagements armés s'appuie sur la réglementation prévue pour la mise sur pied du service d'appui (art. 70 LAAM), qui se fonde elle-même sur la réglementation constitutionnelle de la mise sur pied pour le service actif.

Lorsque certaines conditions sont réunies, l'Assemblée fédérale doit donner son aval à un engagement. Cette autorisation peut également être accordée après coup dans les cas urgents (normalement lors de la session ordinaire qui suit), afin de garantir une marge de manœuvre plus grande et une capacité de réaction plus rapide. Pour le service de promotion de la paix, ceci est d'autant plus justifié qu'il repose sur une participation volontaire.

En ce qui concerne le critère de la durée de l'engagement en tant que condition déterminante pour la procédure d'approbation parlementaire, la limite de trois semaines est parfaitement acceptable. En revanche, vu les possibilités effectives de l'armée suisse, il est indiqué de prévoir que le nombre de participants requis pour l'ouverture de la procédure d'approbation parlementaire soit restreint. On doit admettre que la Suisse, même avec une capacité de promotion de la paix accrue, ne pourra pas, avant longtemps, envoyer à l'étranger des détachements d'un ordre plus important que celui de la compagnie. C'est pourquoi le projet fixe l'effectif du contingent en tant que condition pour la procédure d'approbation parlementaire au niveau qui correspond, dans la pratique, à la distinction entre des petites formations capables de fonctionner de manière autonome et de plus grandes formations, c'est-à-dire 100 participants armés.

Si l'une des deux limites est atteinte (100 participants armés ou trois semaines), le Parlement décide de l'engagement. Par la procédure d'approbation ultérieure, le Parlement peut soit approuver l'engagement, soit donner au Conseil fédéral le mandat de l'interrompre.

Cette réglementation implique également que le Parlement soit à nouveau appelé à se prononcer si un engagement est prolongé ou élargi de manière importante à la suite d'une nouvelle appréciation de la situation.

3 Effets

3.1 Effets sur le plan financier

La présente révision n'aura pas d'effets financiers directs. Les futurs engagements reposant sur la loi révisée seront autorisés cas par cas. Les coûts pour l'instruction seront couverts dans le cadre du budget ordinaire de l'instruction.

3.2 Effets sur l'état du personnel

Les postes supplémentaires exigés pour le renforcement de l'activité dans l'instruction et la promotion de la paix seront compensés au sein du DDPS.

4 Planification de la législation

Le projet n'est pas prévu dans la planification de la législation de 1995 à 1999. Il est cependant urgent et sera par conséquent présenté avant la révision législative relative à la planification de l'armée XXI (ch. 12). Le projet sera inclus dans la prochaine planification législative.

5 Conformité au droit européen

Dans l'Union Européenne, la politique de sécurité et de défense constitue toujours un domaine relevant fondamentalement de la souveraineté nationale de chaque Etat membre. En principe, les réglementations propres aux Etats en la matière ne sont par

conséquent pas affectées par le droit de l'UE. Cela vaut également pour le présent projet de révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.

Les dispositions du titre V du Traité sur l'Union européenne concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) prévoient l'approfondissement de la Coopération politique européenne (CPE) fixée dans l'Acte unique européen du 28 février 1986. La PESC est l'objet d'une coopération intergouvernementale et n'est par conséquent pas soumise aux règles supranationales du Traité sur l'UE. La PESC a pour objet, selon l'art. 17, al. 1, «l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne (...)». Tombent en particulier dans le domaine d'application de la PESC «les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix» (art. 17, al. 2, du Traité sur l'Union Européenne). La politique de la Suisse, que confirme la présente révision, politique qui vise à participer à des opérations de paix internationales non seulement par la mise à disposition de ressources financières et de civils non armés, mais à l'avenir aussi avec des troupes armées, correspond également aux objectifs de l'UE en ce domaine.

La situation politique en Europe et dans son environnement stratégique proche fait toutefois clairement apparaître qu'il reste nécessaire de poursuivre avec constance les efforts visant à mettre en place des mécanismes internationaux en vue de la recherche de solutions pacifiques aux conflits. Les Etats voisins sont à même d'engager des unités militaires extrêmement mobiles, armées et équipées de manière modulable, pour la promotion de la paix. Du point de vue de la politique de sécurité, la présente adaptation du cadre légal suisse permettra une participation ciblée, crédible et solidaire aux mesures mondiales ou euro-régionales de garantie de la paix. Ces efforts stabilisent l'Europe centrale et correspondent par conséquent aux intérêts stratégiques de tous les pays concernés.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération (art. 60, al. 1, de la nouvelle Cst, nCst). De même, les affaires étrangères relèvent de la Confédération (art. 54 nCst). Ceci établit la compétence de la Confédération en ce qui concerne la conclusion de conventions internationales dans le domaine de l'instruction. La compétence de conclure des conventions sur le statut des forces revient également à la Confédération en vertu de cette réglementation des attributions. Selon l'art. 166, al. 2, nCst, l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la compétence du Conseil fédéral. La présente révision doit prévoir expressément, au niveau législatif, cette compétence, que le Conseil fédéral, en ce qui concerne les conventions sur l'instruction, exerçait jusqu'à présent en vertu d'une pratique reconnue par le droit constitutionnel.

La constitutionnalité du service de promotion de la paix a déjà été examinée à plusieurs reprises et sa validité établie, pour autant que les engagements soient effectués sur une base volontaire (cf. en particulier le message relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée, FF 1993 IV 1, ch. 61; message relatif à la loi fédérale concernant les trou-

pes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix, FF 1992 V 1077 ch. 4.3 et 11.1; Schindler, Commentaire de la Constitution fédérale de 1874, art. 8, note 39). De ce point de vue, la nature de mesures prises pour protéger les personnes, les troupes et l'exécution de la mission est sans incidence. Cela vaut particulièrement pour l'armement. Le Conseil fédéral est toutefois tenu d'examiner la compatibilité des engagements avec les principes de la politique étrangère et de sécurité, le droit de la neutralité ainsi que la politique de neutralité de notre pays.

6.2 Déléation de compétences législatives

Le Conseil fédéral, qui est compétent pour la conduite de la politique extérieure et de sécurité, doit pouvoir disposer des compétences nécessaires pour la conclusion de conventions internationales dans les domaines qui y sont relatifs. Il doit d'autre part être en mesure d'ordonner des engagements de promotion de la paix au moment opportun, d'en déterminer l'équipement et l'armement nécessaires ainsi que de prendre d'autres mesures. Les attributions du Parlement doivent cependant être entièrement garanties sur les aspects essentiels. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale doit approuver les engagements d'une certaine durée ou concernant un nombre significatif de militaires.

Lexique pour le message concernant le projet de révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire

IFOR/SFOR	<i>Intervention Force/Stabilization Force</i> : troupes d'intervention et de stabilisation provenant d'Etats membres et d'Etats non membres de l'OTAN et engagées en Bosnie-Herzégovine en vertu de l'accord de paix de Dayton et d'un mandat de l'ONU.
«Bérets jaunes»	<i>Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU)</i> : membres (jusqu'ici) non armés de formations de la logistique suisses au service de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (auparavant CSCE: Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe).
Partenariat pour la paix (PPP)	<i>Partnership for Peace (PfP)</i> : initiative de l'OTAN en vue d'approfondir la coopération dans le domaine militaire entre Etats membres et Etats non membres de l'OTAN, selon un principe de participation à la carte (chaque partenaire détermine lui-même son programme de partenariat).
Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)	<i>Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)</i> : forum du PPP visant à contribuer au renforcement de la paix et à la stabilité en Europe en recourant à la consultation et à des mesures pour améliorer la coopération sur le plan pratique entre l'OTAN et les Etats qui n'en sont pas membres.
Mission de vérification au Kosovo	<i>Kosovo Verification Mission (KVM)</i> : vérificateurs chargés de contrôler l'application sur place de l'accord entre les parties au conflit au Kosovo.
Commission spéciale de l'ONU sur l'Irak	<i>United Nations Supervision Commission (UNSCOM)</i> : commission de vérification des Nations Unies chargée de vérifier la destruction de toutes les armes ABC et des capacités de production de telles armes en Irak.
Centre international de déminage humanitaire – Genève	<i>Geneva Center for international humanitarian Demining (GCIHD)</i> : centre (fondation) financé en majeure partie par la Suisse, qui fournit plus particulièrement une assistance aux activités de déminage humanitaire de l'ONU.

Centre de politique de sécurité – Genève	<i>Geneva Center for Security Policy (GCSP)</i> : centre (fondation) financé en majeure partie par la Suisse (DDPS/DFAE), mais également par d'autres Etats, offrant, dans le cadre du PPP, des programmes de formation en matière de politique de sécurité pour diplomates et militaires.
Service de promotion de la paix	Forme d'engagement de l'armée suisse dans laquelle des militaires volontaires, jusqu'ici non armés, sont engagés dans des opérations de maintien de la paix à l'étranger.
Maintien de la paix	<i>Peace-keeping</i> : désignation de toutes les activités destinées à maîtriser et à désamorcer des conflits ou à mettre fin à ceux-ci, sous la conduite ou sur mandat d'une organisation internationale avec l'accord des parties au conflit.
Imposition de la paix	<i>Peace-enforcement</i> : mesures coercitives en vertu du Chapitre VII de la Charte de l'ONU visant le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité par l'engagement de moyens militaires, même sans l'accord des parties.
Opérations de soutien à la paix	<i>Peace Support Operations (PSO)</i> : désignation générique qui regroupe l'ensemble des possibilités actuelles de coopération internationale en vue de maintenir ou de rétablir la paix dans une région en conflit, avec des aspects relevant du maintien de la paix et de l'imposition de la paix; elles se déroulent en principe sur la base de mandats s'appuyant tant sur le Chapitre VI que sur le Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Elles se distinguent des véritables opérations d'imposition de la paix dans la mesure où il n'est recouru à la force qu'en relation avec l'exécution de la mission, de manière sélective et pour soutenir un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, et non comme un moyen essentiel voire même unique en vue d'atteindre l'objectif de l'opération.
Règles de l'engagement	<i>Rules of Engagement</i> : règles fixées par une organisation internationale dirigeant une opération de soutien à la paix sur la base du mandat pour l'exécution de cette opération et régissant notamment l'utilisation des armes.
Mémoire d'accord	<i>Memorandum of understanding (MOU)</i> : instrument international consistant en règle générale en une déclaration d'intentions au niveau politique et dont ne découlent pas de droits et de devoirs contraignants.

Convention sur le statut
des forces

Status of Forces Agreement (SOFA): convention internationale réglant le statut des militaires à l'étranger, soit plus particulièrement la juridiction et la responsabilité civile, mais également l'utilisation de véhicules, l'importation et l'exportation de biens, etc. Une telle convention peut avoir une validité générale (comme c'est le cas par exemple pour toutes les activités du PPP) ou être conclue pour une activité de coopération particulière.