

04.082

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

du 3 décembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message sur un projet d'arrêté fédéral concernant la participation de la 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.

3 décembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent arrêté fédéral simple doit permettre d'autoriser la poursuite de l'engagement de la «Swiss Company» (SWISSCOY) dans le cadre de la Kosovo Force multinationale (KFOR) dans les conditions et dans son ampleur actuelles, jusqu'au 31 décembre 2008. La Suisse aura la possibilité de mettre fin à l'engagement en tout temps.

L'engagement de la SWISSCOY, limité, le 22 septembre 2003, au 31 décembre 2005 par l'Assemblée fédérale se déroule avec succès depuis 1999. Les conditions-cadres, améliorées en décembre 2001 (armement pour l'auto-défense, section d'infanterie, détachement de transport aérien) ont fait leurs preuves pour l'essentiel.

A la suite des violents affrontements du mois de mars passé, la mission et le comportement de la SWISSCOY ont été réexaminés, notamment en ce qui concerne l'infanterie. Il a été constaté que l'infanterie avait accompli sa mission, même dans un contexte difficile. L'analyse a toutefois démontré que l'équipement et la procédure d'engagement de l'infanterie ne correspondaient qu'insuffisamment aux besoins de l'engagement lorsque l'infanterie était confrontée à une foule en colère et prête à recourir à la violence.

Une adaptation à la nouvelle situation dans le cadre des prescriptions légales en vigueur s'imposait par conséquent. C'est pourquoi la section d'infanterie a, depuis l'engagement du onzième contingent de la SWISSCOY (octobre 2004), été, tout comme les unités correspondantes des nations partenaires que sont l'Allemagne et l'Autriche, instruite et équipée de manière à pouvoir faire face à la partie adverse, qui cherche à contourner les règles de l'engagement existantes. Les unités spéciales de la MINUK et de la KFOR continuent à assurer le service d'ordre proprement dit.

La section d'infanterie de la SWISSCOY remplit ses missions (patrouilles et tâches de sécurisation), comme jusqu'à présent, dans le cadre des dispositions légales et des règles de l'engagement en vigueur, qui n'autorisent l'usage d'armes à feu que pour la légitime défense ou l'aide à la légitime défense. Disposant désormais d'une instruction et d'un équipement adéquats (casque de protection, bouclier de protection, rembourrages de protection, bâton multi-usages, gaz lacrimogènes), l'infanterie de la SWISSCOY est en mesure de réagir, de manière défensive et appropriée, aux manifestations auxquelles elle pourrait être confrontée dans le cadre de l'accomplissement normal de sa mission.

La Suisse fait partie des Etats européens dont la sécurité intérieure est directement liée à la stabilité des Balkans, particulièrement du Kosovo. Dix pour cent environ des Albanais du Kosovo (c'est-à-dire environ 200 000 personnes) résident en Suisse. Par conséquent, toute détérioration de la situation sur le plan de la sécurité dans leur pays d'origine a des conséquences en Suisse.

Une augmentation de la tension au Kosovo a des répercussions immédiates en Suisse. Il faut compter, d'une part, avec une radicalisation de la diaspora albanaise et des conflits possibles avec d'autres colonies provenant de l'ex-Yougoslavie, et, d'autre part, avec l'éventualité de nouveaux afflux de réfugiés. Après que des trou-

bles similaires en partie à une guerre civile ont éclaté au Kosovo le soir du 17 mars 2004, l'Office fédéral des réfugiés a, par exemple, le matin du 18 mars 2004, décidé que les Kosovars dont la demande d'asile avait été refusée en Suisse ne devaient pas être renvoyés au Kosovo.

La Suisse a, plus que la plupart des pays européens, un intérêt national immédiat à un Kosovo pacifié, sûr et dont la population puisse avoir des perspectives d'avenir. 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 poursuite de l'engagement de la SWISSCOY est également judicieuse dans la mesure où la fin de la présence militaire internationale n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour – même si des négociations sur la question du statut doivent être entamées en 2005. En outre, grâce à son engagement de promotion de la paix au Kosovo, notre armée acquiert une importante expérience qui lui sera profitable en cas d'engagements de sûreté sectoriels. Tout cela répond également à l'intention de la décision du Conseil fédéral du 8 septembre 2004, qui a confirmé le renforcement de la promotion militaire de la paix prévue par le plan directeur de l'armée.

Le DDPS remettra, pour le 31 décembre de chaque année, un rapport intermédiaire sur l'engagement de la SWISSCOY à l'intention des Commissions de politique étrangères et des Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres.

Toutes les indications contenues dans le présent message correspondent à la situation telle qu'elle se présentait à la fin octobre 2004.

Message

1 Partie générale

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. Compte tenu de cette acceptation, toutes les mesures prévues par la résolution 1244 doivent être considérées comme des mesures de maintien de la paix, au même titre que celles qui figurent dans le chapitre VII de la Charte de l'ONU (Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression).

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»* (par. 5) et *«autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales»* (par. 10).

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 des forces armées multinationales (KFOR). Le Danois Søren Jessen-Petersen est le représentant spécial de l'ONU depuis le 16 août 2004.

1.2 Situation politique

La communauté internationale s'en tient pour l'instant à la résolution 1244 de l'ONU, qui considère le Kosovo comme partie intégrante de la République fédérale de Yougoslavie, actuellement la Serbie-Monténégro, qui lui a succédé du point de vue du droit international. La résolution a laissé la question du statut définitif du Kosovo en suspens. Le principe *«Standards before Status»* a représenté une vague promesse formelle. Afin d'apaiser une situation tendue, ce principe a, depuis, été relativisé par la communauté internationale. Des discussions relatives au statut devaient dès lors être entamées en 2005.

Depuis la fin des affrontements sanglants de mars 2004, la MINUK et la KFOR sont confrontées à une nouvelle situation. La crise a durci les fronts entre les Serbes, les Albanais et la communauté internationale. Les représentants civils de la communauté internationale sont ceux qui ont le plus souffert d'une perte de respect massive de la part de la population, en raison de leur comportement. Des éléments extrémistes ou criminels tentent d'utiliser ce nouveau contexte à leur avantage. La prolongation de l'incertitude relative à la question du statut péjorerait encore de manière importante la situation de la présence internationale, militaire et civile, au Kosovo.

Les élections parlementaires au Kosovo, tenues le 23 octobre 2004, n'ont abouti qu'à des modifications très minimales de la répartition des sièges. Les trois partis albanais dominants continuent à bénéficier, dans des proportions semblables à celles qui ont prévalu jusqu'à présent, de 80 % des voix; le reste des suffrages s'est réparti entre un peu moins de 30 autres partis, dont 14 ont pu accéder au parlement. La participation s'est élevée à 50 % environ. La minorité serbe a pratiquement boycotté le scrutin. Ces élections n'ont pas donné lieu à des incidents notables.

La population albanaise et ses représentants politiques exigent unanimement un Kosovo indépendant et sans partition depuis plus d'une décennie. Ils attendent des décisions claires en ce sens en ce qui concerne la question du statut, au cours de 2005. Si la communauté internationale ne devait pas, en 2005, aborder la question du statut de manière résolue et dégager une solution correspondant aux attentes de la majorité albanaise de la population et accompagnée d'un calendrier précis, il faut s'attendre à de graves conséquences sur le plan de la sécurité au Kosovo.

1.3 La situation sur le plan de la sécurité

Les troubles violents qui se sont déroulés en mars 2004 représentent l'événement majeur qui a affecté le Kosovo depuis le dernier rapport sur l'engagement de la SWISSCOY de 2003. Ils constituent un revers important pour les efforts internationaux accomplis en vue de stabiliser et de normaliser la situation dans cette région. Le décès resté sans explication de jeunes Albanais du Kosovo dans la région de Mitrovica à la mi-mars a servi de prétexte à l'orchestration d'agressions visant des minorités, en premier lieu des Serbes du Kosovo, perpétrées par plusieurs dizaines de milliers d'Albanais du Kosovo. Les événements qui ont eu lieu du 17 au 19 mars se sont soldés, selon les indications de la MINUK, par 19 morts et 954 blessés parmi les habitants du Kosovo. En outre, ont été blessés 65 policiers internationaux, 58 membres du Kosovo Police Service et 61 membres de la KFOR. 730 maisons appartenant à des membres des minorités, essentiellement des Serbes du Kosovo, ainsi que 36 sites d'importance culturelle ou religieuse des Serbes du Kosovo ont été endommagés ou détruits. 4500 personnes environ, principalement des Serbes du Kosovo, ont été chassées de chez elles.

Durant deux jours environ, la présence internationale a perdu le contrôle de la situation au Kosovo. La MINUK et la KFOR ont été prises de court par cette explosion de violence et ont, le plus souvent, réagi de manière hésitante et trop tard. Un nombre important d'exactions visait également la présence de la MINUK, que beaucoup des habitants du Kosovo rendent responsable de la mauvaise situation économique et sociale et du manque de perspectives politiques. La MINUK a, en premier lieu, subi une détérioration importante de son image auprès de la population du Kosovo, et ses travaux de pacification et de reconstruction en ont pâti de manière très importante. La MINUK et la KFOR ont tiré les conséquences de ces événements et pris un certain nombre de mesures afin d'être préparées à de telles manifestations de violence et de pouvoir y réagir plus rapidement. Les événements ont démontré que les milieux extrémistes du Kosovo étaient capables d'attiser délibérément les tensions interethniques et d'expulser des minorités afin de satisfaire leurs buts politiques.

Les exactions commises au Kosovo ont également démontré que la situation au plan de la sécurité au Kosovo ne sera pas stable avant longtemps et qu'elle continue à nécessiter une présence militaire internationale forte. Elles ont également nettement

démontré que la force des troupes de paix internationales devait être suffisante, si l'on veut qu'elle puisse endiguer rapidement des manifestations violentes. La protection des minorités dispersées dans de nombreuses petites enclaves dispersées requerra la présence de nombreuses troupes, à l'avenir également. Les expériences faites en Bosnie-Herzégovine ont mis en évidence qu'une telle présence demande un engagement à long terme et sera nécessaire pendant plusieurs années encore.

Outre le danger d'exactions interethniques, la communauté internationale doit faire face à d'autres facteurs de risque. Les flux d'activités criminelles transfrontières, telles que la traite d'êtres humains, le blanchiment d'argent sale et la contrebande d'armes et de cigarettes, ne tarissent pas. Même si la MINUK et la KFOR ont pu faire état de quelques succès à ce sujet ces dernières années, une lutte efficace sur ce plan fait toujours défaut. Des perspectives économiques quasiment inexistantes représentent un terreau idéal pour le développement de ces activités criminelles.

1.4 Conséquences pour la Suisse

La Suisse fait partie des Etats européens dont la sécurité intérieure est liée de la manière la plus étroite à la stabilité dans les Balkans, principalement au Kosovo. Dix pour cent environ des Albanais du Kosovo (soit environ 200 000 personnes) résident en Suisse. C'est pourquoi chaque détérioration de la situation sur le plan de la sécurité dans leur région d'origine a des conséquences en Suisse également. Si la conviction qu'une solution acceptable de la question du statut ne peut être obtenue en coopération avec la communauté internationale devait s'imposer, le danger d'une radicalisation de la diaspora albanaise en Suisse n'en serait qu'accru.

Notre pays a une importance prépondérante pour le Kosovo: les envois financiers des travailleurs kosovars de Suisse à leurs proches au Kosovo sont l'une des sources de revenu essentielles de cette région. Les mouvements de personnes entre la Suisse et le Kosovo sont particulièrement intenses. 40 % environ des passagers qui s'envolent de l'aéroport international de Pristina se rendent directement en Suisse.

Une augmentation de la tension au Kosovo a des répercussions immédiates en Suisse. Il faut compter, d'une part, avec une radicalisation de la diaspora albanaise et des conflits possibles avec d'autres colonies provenant de l'ex-Yougoslavie, et, d'autre part, avec l'éventualité de nouveaux afflux de réfugiés. Après que des troubles similaires en partie à une guerre civile ont éclaté au Kosovo le soir du 17 mars 2004, l'Office fédéral des réfugiés a, par exemple, le matin du 18 mars 2004, décidé que les Kosovars dont la demande d'asile avait été refusée en Suisse ne devaient être pas renvoyés au Kosovo.

La Suisse a un grand intérêt à une stabilisation et à une normalisation de la situation au Kosovo. C'est ainsi que notre pays est fortement concerné par les activités de milieux criminels provenant du Kosovo. Il s'agit plus particulièrement de trafic de stupéfiants, de traite d'êtres humains et de blanchiment d'argent. Les succès qu'a pu obtenir la communauté internationale au Kosovo dans sa lutte contre le crime organisé ont des retombées positives dans notre pays.

La Suisse a, plus que la plupart des pays européens, un intérêt national immédiat à un Kosovo pacifié, sûr et dont la population puisse avoir des perspectives d'avenir. 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 mission de base de la KFOR est décrite dans la résolution 1244 de l'ONU du 10 juin 1999 et est toujours valable: la KFOR doit garantir un contexte sûr et stable, permettant la reconstruction du Kosovo sur les plans social, politique et économique.

2.1 Garantie d'un contexte sûr

Les violents affrontements de mars 2004 ont démontré que le Kosovo était encore très éloigné d'une stabilité qu'il pourrait assurer de manière autonome. Il n'est pas possible de renoncer à un soutien militaire des efforts politiques en vue d'établir la paix et une normalisation des rapports sociaux. La Suisse, tout comme ses voisins européens, n'a aucun intérêt à voir s'établir un *«failed state»* au Kosovo qui verrait se développer le crime organisé et serait un facteur de déstabilisation pour l'ensemble de la région. Un soutien efficace du Kosovo et de l'ensemble des Balkans avec des mesures tant que militaires est absolument nécessaire. Les troupes de paix de la KFOR sont indispensables pour garantir un contexte sûr et pour appuyer les organisations internationales actives au Kosovo. Elles sont une partie intégrante d'une politique de consolidation à long terme du Kosovo, sous l'égide de l'ONU.

Les troubles violents qui ont ébranlé le Kosovo du 17 au 19 mars 2004 ont démontré que les organes de police kosovars, encore en cours de constitution, n'étaient toujours pas en mesure de faire face à des actes de violence de moyenne ou grande ampleur. L'établissement de forces de l'ordre interethniques et s'engageant de manière impartiale pour tous les membres des différentes ethnies, dans un conflit à forte composante ethnique, au sein d'une société reposant toujours fortement sur la loyauté familiale et clanique, exige des efforts de longue durée. Tant que cet état de fait sera prépondérant, il ne sera pas possible de renoncer à la présence de la KFOR.

La KFOR est, depuis le 1^{er} septembre 2004, commandée par le lieutenant-général français Yves de Kermabon. Il est directement subordonné au commandant du commandement de forces interarmées de l'OTAN à Naples. L'effectif des troupes se montait, fin octobre, à environ 17 500 hommes. Lors de l'élection du parlement, le 23 octobre, ce nombre a été provisoirement augmenté de 2000 personnes, pour atteindre en tout 19 500 hommes.

Après les troubles de mars, la planification d'autres réductions de l'effectif a été, dans un premier temps, suspendue. A moyen terme, toutefois, les Etats impliqués prévoient de réduire ces troupes afin de libérer des moyens pour d'autres priorités.

Avant les troubles, mais aussi après leur survenue, des sondages représentatifs et indépendants ont démontré que, parmi toutes les institutions internationales, la KFOR jouissait de la confiance d'une importante majorité de la population kosovare dans tout le Kosovo. Lors des troubles, les membres et les installations de la KFOR n'ont jamais été la cible prioritaire des agresseurs. Le personnel de la KFOR n'a été attaqué que lorsque, dans l'exercice de sa mission, il s'entreposait entre les parties en conflit pour protéger des personnes, des habitations ou de biens culturels menacés.

2.2

Comportement de la KFOR durant les troubles de mars

Les troubles de mars ont mis en évidence différents points faibles dans l'engagement de tous les acteurs internationaux présents au Kosovo. En ce qui concerne la KFOR, il s'agit notamment des points suivants:

Au cours des dernières années est apparue une certaine tendance à vouloir déceler des développements positifs de la situation, même s'ils ne correspondaient pas à la réalité des faits, cela en raison de la volonté de justifier, par l'état de la situation sur place, un retrait des troupes déjà planifié. Cet optimisme de commandement a permis de réduire les troupes présentes sur le terrain. Les signaux annonçant le danger ont certes été perçus, mais sous-estimés. Il fut en outre constaté que l'intégration des instruments du renseignement et de l'analyse de la situation laissait à désirer.

Après que les troubles ont gagné l'ensemble du Kosovo, certains organes de commandement ont, au début, réagi de manière peu coordonnée. Il est apparu que des consignes propres aux différentes nations engagées ont entravé l'utilisation adéquate d'éléments d'engagement ou l'ont même partiellement empêchée.

Seul un tiers de tous les éléments d'engagement étaient formés à un comportement adéquat face à des foules hostiles et dotés des armes non létales et des équipements de protection adéquats. Dans la mesure où les règles de l'engagement en vigueur ne permettaient l'usage d'armes à feu que dans les cas de légitime défense ou d'aide à la légitime défense, les manifestants prêts à des actes de violence ont pu contourner ces règles dès qu'ils se rendaient compte qu'un élément d'intervention de la KFOR ne disposait pas de moyens non létaux.

2.3

Forces et succès de la KFOR

Des unités d'engagement isolées (*«Task Forces»*) ont réagi rapidement et de manière déterminée et ont été en mesure de calmer la situation dans leur zone d'intervention ou, du moins, de la rétablir rapidement. Selon le rapport *«Collapse in Kosovo»* de l'*«International Crisis Group»* relatif aux troubles de mars, le Brigade Center multinational dominé par des troupes scandinaves a réagi le mieux à ces événements.

La TASK FORCE DULJE austro-helvético-allemande a réussi à empêcher l'assaut de quartiers et d'enclaves serbes sans qu'il y ait de victimes. Cette réussite a également découlé de la bonne réputation des membres de cette unité auprès de toutes les parties de la population. Par ailleurs, la TASK FORCE DULJE a toujours agi de manière rapide et résolue face à tous les actes de violence reposant sur des motifs d'ordre ethnique.

Ce qui a eu, de manière évidente, des effets positifs du côté de la KFOR, a été le déploiement rapide d'unités de réserve stationnées en dehors du Kosovo. La KFOR a ainsi démontré qu'elle était déterminée et capable de ramener le calme avec des forces supérieures. Ce signal a abouti, après deux jours, à une décrue rapide des actes de violence.

2.4

Conséquences militaires des troubles de mars 2004

Les lacunes militaires importantes apparues ont fait l'objet de mesures résolues de la part de la KFOR et de la plupart des Etats ayant mis des troupes à disposition. En l'occurrence:

- La coordination de tous les éléments du renseignement a été renforcée en vue de rendre l'acquisition de renseignements plus efficace et de compléter l'analyse de la situation.
- Un système de clôture de zones préétabli a été mis en place, de manière à faciliter la séparation de manifestants d'ethnies différentes en cas de tension.
- Lors de prémisses de manifestations, la présence des éléments internationaux est marquée de manière massive, afin d'empêcher les actes d'agression avant qu'ils n'éclatent.
- En outre, un nombre important de contingents ont été habilités à accomplir leur mission avec des armes non létales (habilitation au «*crowd and riot control*») de manière à ne plus être placés devant le dilemme de l'utilisation d'armes à feu ou de la présence passive.
- Des responsables kosovars locaux sont impliqués de manière à les responsabiliser, dans un dialogue de sécurité institutionnalisé.
- Des exercices plus fréquents avec des réserves opératives et stratégiques transportées par voie aérienne doivent améliorer l'établissement de points d'appui rapide dans les zones de tension.
- La police locale kosovare est dotée d'un matériel amélioré, de moyens de commandement et d'un appui à l'instruction, afin d'être mieux à même de faire face à des manifestations violentes.
- Différents Etats mettant à disposition des troupes ont abrogé des restrictions nationales limitant la liberté d'action de leur unités d'engagement.
- De concert avec la MINUK, la KFOR a pris des mesures pour améliorer la coopération entre les acteurs civils et militaires. C'est à cette fin qu'un «*Kosovo Security and Advisory Group*», dans lequel la MINUK, différentes collectivités du Kosovo et la KFOR examinent des questions de sécurité, a été créé.

Ces mesures ont déjà été mises en œuvre ou sont en passe de l'être. La KFOR est actuellement bien mieux préparée à juguler rapidement des explosions de violence et à empêcher un embrasement général tel qu'il s'est produit entre le 17 et le 19 mars 2004.

2.5

Adaptation à long terme des structures de la KFOR

Les effectifs de la KFOR ont été modifiés principalement parce que les pays qui mettaient le plus de troupes à disposition, à savoir les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Allemagne et la France, cherchaient à libérer des unités dans les Balkans afin de pouvoir remplir leurs autres engagements militaires, notamment en Afghanistan et en Irak. La mise à disposition de bataillons de réserve stationnés en dehors du Kosovo et qu'il était, au besoin, possible de déployer rapidement par voie

aérienne devait partiellement compenser la réduction de la présence des gros fournisseurs de troupes.

Cette transformation a, dans un premier temps, été suspendue en raison des troubles de mars. Si, jusqu'à ce moment, la réduction graduelle des troupes s'était effectuée selon un calendrier préétabli, indépendamment de la situation sur place, elle a, depuis, été reconsidérée.

Les planifications actuelles de l'OTAN reposent sur le constat qu'une nouvelle réduction de la KFOR ne pourra se faire que lorsque la situation sur le plan de la sécurité le permettra. Il est également prévu d'assouplir les structures de la KFOR à ce moment-là. A moyen terme, on devrait en arriver à un abandon de la division du territoire en différentes zones de brigade. Il en résultera une suppression de différents échelons de commandement et la réduction du nombre et de la taille des quartiers généraux.

La question de savoir quand ce processus pourra être initialisé et à quel rythme il pourra être réalisé dépendra essentiellement de l'évolution de la situation interne au Kosovo en 2005. Des mesures d'accompagnement devront permettre qu'un contexte stable soit garanti malgré la diminution des forces sur place:

- réduction des tâches de surveillance stationnaires afin de libérer des forces pour un engagement plus souple;
- augmentation de l'utilisation de moyens de transport aérien pour le déplacement de réserves tactiques dans l'ensemble du Kosovo;
- équipes de contact et de surveillance stationnaires de la KFOR, avec pour mission de maintenir un contact étroit avec les populations locales même dans les situations où il n'y a pas d'éléments de la KFOR permanents dans la zone;
- habilitation de tous les éléments de troupe de la KFOR à se comporter de manière appropriée face à des foules hostiles, couplée à l'habilitation d'intervenir dans toute la zone sous responsabilité de la KFOR.

2.6 Conséquences pour la SWISSCOY

Les exigences que cette conception des opérations modifiée pose à la KFOR ont déjà été prises en compte ou appliquées par la SWISSCOY. Il s'agit, en l'occurrence:

- de l'augmentation à environ 60 soldats de la part d'infanterie du contingent, essentiellement par la réduction de la section du génie ainsi que par celle des éléments de la logistique;
- de l'engagement périodique d'éléments de la SWISSCOY comme éléments fixes des réserves tactiques de la KFOR;
- de l'amélioration de l'équipement et de l'instruction des membres de l'infanterie de la SWISSCOY en vue de garantir leurs capacités à faire face à des foules hostiles.

Les informations y relatives, destinées tant au Parlement qu'au grand public, sont contenues dans le «Rapport 2003 sur l'engagement de la compagnie suisse au Kosovo (SWISSCOY) dans le cadre de la Kosovo Force multinationale (KFOR)» ainsi que dans la lettre du chef du DDPS du 10 août 2004 aux Commissions de la politi-

que de sécurité des deux Chambres, dans laquelle la nécessité de l'habilitation à agir face à des foules hostiles a été expliquée. Les médias ont fourni au peuple suisse la possibilité d'avoir des renseignements sur ces mesures avant leur application au Kosovo.

L'importance croissante qu'aura à l'avenir la mobilité aérienne des réserves de la KFOR renforcera celle de l'hélicoptère suisse Super-Puma. Sa fiabilité technique, sa capacité à voler de nuit comme par mauvais temps, sa capacité de transport, sa vitesse et, enfin, le savoir-faire reconnu de ses équipages répondent parfaitement au besoin de la KFOR de pouvoir garantir, au moyen d'une mobilité accrue, la même sécurité avec moins de forces.

Vu que les besoins globaux en forces de paix ne diminueront vraisemblablement pas, il faut s'attendre à ce que des demandes d'une augmentation de l'engagement suisse au sein de la KFOR continuent à être formulées. Celle relative à d'autres hélicoptères suisses et des officiers d'état-major supplémentaires l'a déjà été à plusieurs reprises.

3 Structure et tâches de la SWISSCOY

3.1 Mission de la SWISSCOY

Le contingent suisse de la KFOR (SWISSCOY) a un effectif maximum de 220 personnes et fournit des prestations au profit des partenaires internationaux de la KFOR. Le gros de la SWISSCOY opère à partir de la base de Suva Reka et constitue, avec les forces autrichiennes et allemandes, une partie de la TASK FORCE DULJE. La SWISSCOY fournit les prestations logistiques suivantes au profit de cette unité d'engagement mécanisée:

- transports routiers et de personnes;
- purification et distribution d'eau potable;
- appui sanitaire et service médical;
- participation à l'exploitation et à l'entretien du camp CASABLANCA;
- service du feu du camp.

L'infanterie de la SWISSCOY collabore avec la compagnie mécanisée allemande au sein de la Task Force. Comme les Allemands, elle assume les tâches suivantes:

- surveillance du camp et des enclaves serbes;
- protection de convois;
- patrouilles à pied ou motorisées;
- contrôle de la circulation et de personnes;
- occupation de postes d'observation et de points de contrôle;
- engagement en tant que partie des réserves tactiques de la KFOR, mécanisées ou transportées par les airs.

Le détachement de police militaire de la SWISSCOY est un moyen dont dispose le commandant national suisse du contingent. Il contrôle le respect des prescriptions de sécurité et de circulation et enquête sur les infractions disciplinaires de membres du contingent.

Dans le cadre de leur service journalier normal, les membres de la police militaire assurent la fonction de police en tant que partie de la compagnie de police militaire trinationale au sein de la TASK FORCE. Au besoin, ils appuient les forces de police de la MINUK lors d'opérations d'une certaine envergure.

Le détachement de transport aérien opère à partir de la base de Toplicane, éloignée de cinq kilomètres environ de Suva Reka. Cet élément, composé de personnel professionnel des Forces aériennes et des exploitations des Forces aériennes, est attribué, pour collaboration, à la TASK FORCE MERKUR, une division de transport aérien trinationale sous commandement allemand. L'hélicoptère Super-Puma est l'élément le plus moderne et le plus performant de cette division de transport aérien trinationale. Il transporte du personnel ainsi que des charges intérieures ou extérieures et peut être engagé de nuit comme par mauvais temps.

3.2 Expériences d'engagement de l'infanterie

Depuis le renforcement de la SWISSCOY par une section d'infanterie, en octobre 2002, cette section a été directement confrontée par deux fois à des manifestations violentes. En novembre 2003, la TASK FORCE DULJE a assuré une opération du HCR (Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés) liée à la possible réinstallation de Serbes expulsés, à laquelle certaines parties de la population cherchaient à s'opposer de manière violente. Les membres de la SWISSCOY sont parvenus, par leur attitude résolue et leur comportement mesuré, à calmer les manifestants et à les amener à se retirer.

Lors des troubles de mars 2004, l'infanterie suisse, qui, selon le tournus en vigueur, était en service à Orahovac, a pu empêcher que des Albanais du Kosovo hostiles ne prennent d'assaut le quartier serbe de cette localité. Exposée à des jets de pierres, qui heureusement n'ont pas causé de blessures graves, elle a pu apaiser la situation par sa gestion mesurée. Grâce à cet engagement, l'intégrité physique et les biens des Serbes visés ont été épargnés.

L'expérience faite avec cet engagement, combinée à celles qu'avait pu faire la KFOR, ont amené le chef de l'armée à accepter, avec l'autorisation du chef du DDPS, un équipement supplémentaire composé de munition non létale, de gaz lacrimogènes, de balles de caoutchouc et d'un équipement de protection personnel adéquat. La SWISSCOY est ainsi, depuis le début de l'engagement du onzième contingent en octobre 2004, en mesure de remplir sa mission même si des manifestants font usage de violence et contournent les règles de l'engagement existantes. Il s'agit, en l'occurrence, de délivrer les soldats du dilemme entre l'abandon de l'engagement et l'usage non proportionné de la force.

3.3

Subordination et collaboration

Tous les éléments de la SWISSCOY sont subordonnés à un commandement national suisse. Les éléments qui fournissent leurs prestations dans le cadre d'unités multinationales doivent collaborer avec elles.

La SWISSCOY s'est acquise, auprès de tous ses partenaires sur place, y compris auprès des représentations diplomatiques suisses à Pristina et à Skopje, une très bonne réputation en ce qui concerne sa précision, sa fiabilité et le caractère professionnel de ses prestations. Le contingent apprécie particulièrement, dans un contexte international, la maîtrise de plusieurs langues par de nombreux membres de la SWISSCOY ainsi que la qualité de leur savoir-faire, due aux activités et à l'expérience civile de nos soldats de milice.

La réputation de la SWISSCOY au Kosovo est excellente. La population locale a une attitude très positive vis-à-vis de nos soldats, qui se traduit quotidiennement par ses gestes, son comportement et ce qu'elle dit.

3.4

Durée de l'engagement

Depuis 1999, l'engagement a d'abord été autorisé annuellement par le Conseil fédéral, puis dès 2001, tous les deux ans par l'Assemblée fédérale. La résolution 1244 de l'ONU a – contrairement à des résolutions analogues de l'ONU pour des engagements de promotion de la paix, limités à six mois et renouvelables deux fois par an – mis en place la présence de sécurité au Kosovo pour un délai de douze mois. La résolution 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 devrait être prolongée jusqu'au 31 décembre 2008. 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 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 y a plusieurs bonnes raisons de poursuivre l'engagement au sein de la KFOR:

- les troubles de mars 2004 ont clairement démontré qu'une troupe de paix forte est encore et toujours indispensable à l'établissement d'un contexte sûr au Kosovo et au soutien aux organisations internationales qui y sont actives;
- le Kosovo est situé dans une région hautement prioritaire pour la Suisse, pour des raisons qui découlent autant de sa politique étrangère que de sa politique de sécurité. Ces dernières années, aucune région n'a obtenu, par habitant, une telle aide de la Suisse. Le Conseil fédéral est convaincu que ces mesures d'aide ne pourraient être poursuivies sans la sécurisation militaire fournie par la KFOR;

- la Suisse a un intérêt immédiat à participer aux efforts de paix de la communauté internationale au Kosovo, dans la mesure où elle en retire un bénéfice important et direct pour sa propre sécurité;
- la Suisse a participé dès le début à la troupe de paix de la KFOR. Nos partenaires européens ne comprendraient pas, en ce moment, un retrait du contingent suisse et pourraient l’interpréter, en raison d’un besoin en troupes qui perdure, comme un acte contraire à la solidarité;
- dans ses arrêtés du 8 septembre 2004 sur l’application de la réforme de l’armée, le Conseil fédéral a confirmé sa volonté de renforcer les capacités de soutien à la paix à moyen terme. Une prolongation de l’engagement de la SWISSCOY est donc conséquente;
- l’envoi de militaires suisses représente un gain en connaissances et en expérience extrêmement précieux pour notre promotion militaire de la paix.

4 Conséquences pour les finances et le personnel

4.1 Conséquences pour les finances

Comme l’engagement de la SWISSCOY doit être poursuivi, à partir du 1^{er} janvier 2006, avec la même mission et avec l’effectif maximum actuel de 220 personnes, la dépense financière qui en résultera sera comparable à celle de 2004, le renchérissement en sus. Toutefois, après un engagement de plus de cinq ans, certaines installations de camp doivent être renouvelées. Le total des dépenses s’élèvera à 37,5 millions de francs annuels à partir de l’année 2006.

Cette dépense annuelle est inférieure de deux millions de francs environ au montant initialement budgété pour les années 2004 et 2005, dans la mesure où l’augmentation de l’efficacité a permis des économies, notamment dans le domaine de la logistique, et grâce à une optimisation de la maintenance.

Les dépenses pour l’engagement de la SWISSCOY, sous l’article principal «Promotion de la paix» 525.3170.001, se répartissent comme suit:

	Par année
525.3179.111 Opérations de maintien de la paix	
– Dépenses de base, matériel, ravitaillement et reddition, maintenance	2 100 000
– Dépense d’exploitation, assurances, subsistance, carburants, communication, recrutement	5 000 000
– Location de services aériens	3 900 000
– Acquisitions pour remplacements	500 000
525.3179.095 Frais de personnel	
– Dépenses de personnel	24 000 000
– Collaborateurs de la Centrale liés au projet	2 000 000
Coûts annuels de la SWISSCOY à partir de 2006	37 500 000

4.2 Conséquences pour le personnel

L'effectif de la SWISSCOY (220 personnes au plus) ne variera pas avec la prolongation du mandat. Les postes dont la création avait été autorisée au moment du début de l'engagement de la SWISSCOY auprès du centre de compétences SWISSINT (auparavant Division des opérations en faveur du maintien de la paix) sont maintenus. Cet effort supplémentaire, dépendant dans son ampleur des besoins en recrutement, des besoins contractuels et des besoins relatifs à l'engagement et au suivi de l'engagement d'un contingent reste identique pour l'essentiel.

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 législation

Le message relatif à la prolongation de l'engagement de la SWISSCOY dès 2006 figure dans le rapport sur le programme de la législation 2003 à 2007 du 25 février 2004 dans l'annexe 1 (programme législatif 2003 à 2007) sous le point 3.2 Sécurité. Il est évident que le présent arrêté répond au point 9 du programme de la législation «Garantir la sécurité» qui précise, en substance, que les intérêts de sécurité de la Suisse doivent également être assurés par la collaboration internationale et qu'en ce qui concerne l'armée, il s'agit des domaines de l'instruction militaire, de l'acquisition d'armement ainsi que d'engagements particuliers de soutien à la paix et de maîtrise des crises.

6 Aspects juridiques

6.1 Contexte

Le 23 juin 1999, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de participer avec des moyens militaires à la Force de paix au Kosovo (KFOR). Cela en tant qu'élément de l'ensemble que représentent la prise en charge en Suisse du problème aigu des réfugiés et des personnes déplacées, l'aide d'urgence au Kosovo et la participation à la stabilisation de la région. L'engagement de la SWISSCOY décidé le 23 juin 1999 était initialement limité à la fin de 2000. Le 25 octobre 2000, le Conseil fédéral a décidé une première fois de prolonger l'engagement dans le même cadre et dans la même ampleur jusqu'à la fin de 2001 et, une seconde fois, le 12 septembre 2001, jusqu'à la fin de septembre 2002.

Sur la base de la modification de l'art. 66 de la loi sur l'armée et l'administration militaire acceptée par le peuple suisse le 10 juin 2001, l'Assemblée fédérale, dès lors habilitée à le faire, a décidé, en décembre 2001, de prolonger l'engagement de l'armée suisse en appui à la KFOR multinationale jusqu'au 31 décembre 2003. L'arrêté fédéral du 22 septembre 2003 (FF 2003 6350) a prolongé l'engagement de la SWISSCOY jusqu'au 31 décembre 2005.

6.2 Constitutionnalité

L'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.) définit 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 loi sur l'armée et l'administration militaire 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 celle 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 maximes 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.

6.3 Responsabilité

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 loi sur l'armée et l'administration militaire, 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.

6.4 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.).