

92.071

**Message  
relatif à la loi fédérale concernant  
les troupes suisses chargées d'opérations  
en faveur du maintien de la paix**

du 24 août 1992

---

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

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix et vous proposons de l'adopter.

En outre, nous vous proposons de classer les postulats

1989 P 88.864 Casques bleus suisses  
(N 17. 3. 89, Ott)

1991 P 91.3012 Casques bleus suisses  
(N 21. 6. 91, Groupe socialiste).

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

24 août 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Le 14 mars 1988, le Conseil fédéral a adopté un projet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département militaire fédéral (DMF) fondé sur le Programme de la législature 1987–1991. Il y est prévu d'intensifier la participation de la Suisse aux efforts fournis par la communauté internationale en vue d'un règlement pacifique des conflits. Cette participation doit se concrétiser tant sur le plan financier que dans la mise à disposition de matériel et de personnel.*

*Dans son Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral a considéré que le maintien de la paix était l'une des tâches de l'armée relevant de notre politique de sécurité. L'envoi de troupes suisses de casques bleus entre dans ce cadre.*

*A l'avenir, les actions de maintien de la paix pourraient non seulement se dérouler dans le cadre de l'ONU, mais également dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). La Suisse aussi devrait être en mesure de participer à de telles actions. On peut dès lors admettre que les explications du message concernant les troupes de casques bleus de l'ONU sont applicables par analogie aux troupes au service d'une éventuelle action de la CSCE pour le maintien de la paix.*

*L'engagement de troupes suisses pour des opérations de maintien de la paix a généralement pour but d'éviter que les parties au conflit ne reprennent les hostilités et de créer des conditions favorables à la recherche d'une solution négociée. Ces troupes sont équipées d'armes légères qu'elles ne sont autorisées à utiliser qu'en cas de légitime défense.*

*Les opérations visant au maintien de la paix – c'est là leur principale caractéristique – ne peuvent avoir lieu qu'avec l'aval à la fois des parties au conflit et des Etats qui envoient les contingents. Elles se distinguent par là de manière fondamentale des mesures de contrainte que peut prendre l'ONU.*

*Le fait que la Suisse ne soit pas membre de l'ONU ne l'empêche pas de prendre part aux opérations de casques bleus. Elle conserve son libre arbitre quoi qu'il puisse arriver.*

*L'organisation et la structure d'un contingent peuvent varier selon les besoins spécifiques de chaque engagement. La structure de base des contingents est militaire. Dans les limites du mandat qui leur est confié par le Conseil de sécurité, les contingents conservent leur caractère national.*

*Pour les engagements dans le cadre d'opérations visant au maintien de la paix entrent uniquement en considération les militaires de l'armée qui se sont portés volontaires. Nous fondons nos estimations sur un effectif de 600 personnes.*

*Les troupes de casques bleus doivent faire preuve de beaucoup de souplesse dans leur engagement et d'une très grande autonomie en matière de ravitaillement.*

*Le contingent sera équipé de matériel de l'armée déjà disponible, qui sera complété selon les besoins.*

---

*Aux fins d'être à la hauteur de la mission qui leur est confiée, les membres des contingents doivent suivre une formation spéciale. L'infrastructure nécessaire à cette formation doit encore être créée.*

*Les départements compétents (DFAE et DMF) devront mettre sur pied des structures administratives adéquates et prendre les mesures qui s'imposent en matière de personnel.*

*L'envoi de troupes pour des opérations en faveur du maintien de la paix est une forme moderne de bons offices, une preuve de solidarité et de disponibilité. Les bénéficiaires directs de ces mesures sont les Etats impliqués dans les conflits et leurs populations. Indirectement, ces engagements augmentent cependant aussi notre propre sécurité.*

*Il est vraisemblable que l'ONU continuera à avoir besoin de troupes de casques bleus et qu'il lui sera utile de disposer d'un contingent suisse. En ce qui concerne la CSCE, il est important que la Suisse participe pleinement, dès le début, à la création d'un nouveau système de sécurité européen en faveur de la paix, en se tenant en mesure de mettre des troupes à disposition pour d'éventuelles opérations en faveur du maintien de la paix.*

*La participation de la Suisse à des opérations de casques bleus ne porte atteinte à notre neutralité ni du point de vue juridique ni du point de vue politique. Une telle participation est par ailleurs compatible avec notre constitution. Les principes fondamentaux d'un engagement de la Suisse dans des opérations de casques bleus doivent faire l'objet d'une loi fédérale.*

*Une fois que les bases légales seront entrées en vigueur et que les structures administratives et les structures de formation nécessaires auront été créées, le premier contingent suisse de casques bleus pourrait devenir opérationnel en l'espace de 18 mois.*

# Message

## 1 Introduction

Le 14 mars 1988, le Conseil fédéral a adopté un projet du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département militaire fédéral (DMF) fondé sur le Programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 353). Il y est prévu d'intensifier la participation de la Suisse aux efforts fournis par la communauté internationale en vue d'un règlement pacifique des conflits. Cette participation doit se concrétiser tant sur le plan financier que dans la mise à disposition de matériel et de personnel.

Le 17 mars 1989, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral un postulat du Conseiller national Ott dont la teneur était la suivante:

En cette année où le prix Nobel de la paix a été attribué aux forces de maintien de la paix de l'ONU, et vu l'importance croissante que prend la sécurité dans la recherche de solutions aux conflits régionaux, le Conseil fédéral est prié d'examiner sans tarder s'il est possible et opportun politiquement de former des contingents de casques bleus qui seraient détachés par l'armée suisse et, le cas échéant, de créer les conditions juridiques nécessaires. Le Conseil fédéral est prié de rendre compte de ses conclusions au Parlement.

Dans son Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794), le Conseil fédéral a relevé que le maintien de la paix était l'une des tâches de l'armée relevant de notre politique de sécurité. L'envoi de troupes suisses de casques bleus entre dans ce cadre.

Soucieux de gagner du temps, le Conseil fédéral a, le 27 mars 1991, renoncé à répondre au postulat Ott et chargé le DFAE et le DMF de préparer un message dans les plus brefs délais.

En outre, dans sa séance du 20 mai 1992, le Conseil fédéral a décidé, comme certains l'avaient proposé lors de la procédure de consultation, d'étendre le champ d'application de la loi aux troupes appelées éventuellement à intervenir dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). A titre de simplification, le terme «troupes de casques bleus» sera utilisé pour les deux possibilités d'engagement.

## 2 Le point de la situation

### 21 Les actions de maintien de la paix des Nations Unies et de la CSCE

#### 211 Généralités

Au fil des ans, les actions de maintien de la paix sont devenues un moyen important d'assurer, voire de rétablir la paix dans le monde. Dans les années qui ont suivi la fondation de l'ONU, on s'est bien vite rendu compte que plusieurs des mesures prévues à l'origine – notamment l'engagement de forces armées chargées de faire appliquer les sanctions – n'étaient pas réalisables. Sous la pression des

événements, l'Organisation s'est, depuis les années cinquante, donné un large éventail d'instruments destinés au maintien de la paix qui ont jusqu'ici été utilisés avant tout dans le cadre de conflits régionaux. Depuis la fin de la guerre froide, l'instrument des actions en faveur du maintien de la paix est engagé de manière accrue dans le cadre de l'ONU. Depuis peu, la CSCE étudie également la possibilité d'effectuer de telles actions.

L'une des principales caractéristiques des actions de maintien de la paix réside dans le fait qu'elles ne peuvent pas être mises en œuvre contre la volonté des parties au conflit. Pour être efficaces, elles doivent au contraire être agréées par toutes les forces en présence. Indépendamment du fait qu'elles aient lieu dans le cadre de l'ONU ou de la CSCE, elles se distinguent donc de manière fondamentale des actions militaires collectives de contrainte prévues par la Charte des Nations Unies (engagement de forces armées chargées de faire appliquer les sanctions). Ces dernières sont en effet dirigées contre la partie qui représente une menace pour la sécurité internationale, qui a rompu la paix ou qui a commis un acte d'agression.

C'est pendant la Guerre du Golfe que l'ONU a, pour la première fois, décidé des sanctions au sens du chapitre VII, article 42, de sa Charte, mais seulement sous la forme d'un pouvoir accordé aux Etats-membres, afin qu'ils prennent de telles mesures et non en tant qu'action placée sous le pavillon de l'ONU. Même l'intervention militaire de plusieurs de ses membres en Corée en 1950 n'avait pas eu lieu sur la base de cette disposition, mais en application d'une recommandation que le Conseil de sécurité avait émise en se fondant sur l'article 39 de la Charte.

Aux fins d'œuvrer en faveur de la paix comme le veut sa mission, l'ONU n'a cessé de se doter de nouveaux moyens d'action, par exemple en envoyant des observateurs militaires («bérets bleus»), des commissions d'enquête, des médiateurs et de véritables forces de paix («casques bleus»). Etant donné les rapports d'interdépendance qui caractérisent la communauté internationale, l'ONU entend ainsi réduire les risques d'affrontements. Bien que n'ayant pu prévenir ni l'apparition de nouveaux conflits ni l'utilisation de la force dans les relations internationales, ces efforts ont tout de même permis d'empêcher l'extension des conflits armés.

C'est le Conseil de sécurité qui est le principal responsable de la mise en œuvre des mesures de maintien de la paix. Ses cinq membres permanents disposent tous d'un droit de veto, mais n'ont, pour l'instant du moins, pas lieu d'en faire usage puisque l'on assiste à une intensification de la coopération en vue du règlement des conflits régionaux. Grâce au nombre de ses membres, porté à quinze, et au système de rotation selon lequel se relayent les membres non permanents, le Conseil de sécurité est mieux que jamais à même de prendre des décisions relatives à des actions de maintien de la paix qui tiennent équitablement compte des rapports de force et des intérêts régionaux tout en reposant sur un solide consensus international. Dans la pratique, le Conseil de sécurité a d'ailleurs donné au Secrétaire général de l'ONU toute une série de compétences dans ce domaine.

Aujourd'hui, les actions de maintien de la paix de l'ONU sont un instrument agréé par tous, qui permet d'agir efficacement dans le domaine de la politique internationale. Ces actions sont en effet appuyées par pratiquement tous les Etats,

que ce soit financièrement ou par l'envoi de matériel ou de personnel. L'attribution du prix Nobel de la paix aux actions de maintien de la paix de l'ONU en 1988 était un signe de reconnaissance supplémentaire.

Par contre, les discussions concernant le «Peacekeeping» de la CSCE n'ont fait que commencer. La CSCE, institution qui ne prend normalement des décisions que sur la base d'un consensus, est bien connue de la Suisse qui a participé à cette conférence depuis sa création (1972). On peut présumer que les conditions de base pour l'engagement des troupes dans des opérations de la CSCE en faveur du maintien de la paix seront semblables à celles des traditionnels casques bleus de l'ONU (cf. les ch. 43 et 514). C'est pourquoi, dans sa séance du 20 mai 1992, le Conseil fédéral a décidé d'étendre le champ d'application de la «loi concernant les casques bleus» à la participation à des opérations de la CSCE en faveur du maintien de la paix. En raison de la possibilité de développements rapides dans ce domaine, il convient de ne pas attendre que la nouvelle «loi sur l'armée et l'administration militaire» fixe les bases légales générales pour de tels engagements.

## **212 Actions/opérations de maintien de la paix**

Les *actions* de maintien de la paix recouvrent un vaste éventail de mesures servant à préserver la paix et à assurer la sécurité internationale. Elles ont pour but de désamorcer les crises, de contribuer à un règlement pacifique des conflits ou du moins de créer des conditions favorables à la négociation. Les actions de maintien de la paix peuvent avoir un caractère militaire, civil ou hybride et ne doivent ni voler ni même restreindre la souveraineté des Etats dans lesquels elles ont lieu.

Les *opérations* de maintien de la paix sont une forme spécifique de ces actions. Elles sont de nature militaire et se fondent sur un mandat adapté aux besoins spécifiques de la situation et décidé par le Conseil de sécurité, par le Conseil des Ministres des affaires étrangères ou par le Comité des hauts responsables. Le personnel militaire pour les opérations de maintien de la paix est mis à la disposition de l'ONU et de la CSCE, à titre volontaire, par des pays tiers, en accord avec les parties au conflit. Les engagements peuvent consister en l'intervention de contingents complets de militaires («casques bleus») ou en l'envoi de groupes d'observateurs («bérets bleus»). Bien qu'étant armés, les contingents de casques bleus ne font pas usage de leurs armes, si ce n'est en cas de légitime défense. Les observateurs militaires, pour leur part, ne sont pas armés (cf. annexe 1).

## **213 Besoins futurs de troupes pour des opérations de maintien de la paix**

Il n'est pas possible de se prononcer avec certitude sur le rôle de l'ONU et de la CSCE dans les conflits régionaux malgré la situation internationale actuelle, favorable aux actions de maintien de la paix. Il convient cependant d'admettre que les opérations «Peacekeeping» de l'ONU et de la CSCE pourront se dérouler de manière parallèle.

L'évolution favorable des relations internationales a permis à l'ONU et à la CSCE de disposer d'une marge de manœuvre plus grande, ce qui leur permet de contribuer à la solution de conflits dans un cadre multilatéral. C'est en particulier au rapprochement intervenu entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, soit la Russie, et à l'intensification de leur coopération que l'ONU doit de s'être vu confier le règlement de différentes questions litigieuses en Namibie, en Iran, en Iraq, en Angola, en Amérique centrale, en Haïti, le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, au Sahara occidental et plus récemment dans l'ex-Yougoslavie, au Cambodge et en Somalie. Chaque succès de l'ONU augmente son prestige. Or, plus son prestige est grand, plus les opérations de maintien de la paix seront demandées dans le monde. Il sera possible de remédier aux surcharges qui menacent l'organisation mondiale dans les domaines financier, du personnel et du matériel, en accentuant le rôle des forums régionaux. Ainsi, à l'avenir, l'ONU ne devrait-elle agir qu'à titre subsidiaire.

Dans tous les cas, il convient de partir du principe que l'ONU continuera à avoir besoin de contingents de casques bleus et qu'elle va tenter de trouver de nouveaux Etats prêts à mettre des troupes à sa disposition. Quoi qu'il en soit, l'ONU et la CSCE à l'avenir également ont tout intérêt à multiplier le plus possible le nombre des Etats mettant des troupes à leur disposition. Cela leur permet en effet de mieux assurer l'impartialité de leurs actions à travers une répartition politique et géographique équilibrée. Il leur est aussi plus facile, dans ces conditions, de remplacer rapidement des contingents lorsqu'un Etat décide de se retirer d'une opération en cours.

Jusqu'à maintenant, c'est généralement aux Etats neutres et non-alignés que l'ONU s'est adressée lorsqu'elle avait besoin de contingents. S'il est vraisemblable qu'elle continuera à préférer les troupes envoyées par ce type d'Etats, le fait est que les Etats membres d'une alliance chercheront eux aussi à faire engager des troupes libérées par la détente Est-Ouest comme contingents de casques bleus.

Il convient de relever encore que dans le cas d'un petit Etat neutre, l'impartialité nécessaire à l'accomplissement d'un mandat de maintien de la paix découle non seulement de sa neutralité, mais aussi du fait qu'il ne peut pas être soupçonné d'avoir quelque ambition territoriale que ce soit.

Enfin, des motifs financiers pourraient inciter l'ONU à mieux répartir les charges en recrutant de nouveaux Etats prêts à mettre des troupes à sa disposition. Pour satisfaisants que soient les résultats des opérations de maintien de la paix de l'ONU ces derniers temps, leur financement est loin d'être assuré. Pour 1992, le coût de toutes les opérations de maintien de la paix en cours et achevées est estimé à 3 milliards de dollars. Or, environ 638 millions de dollars étaient encore dus par les membres, au titre de contribution ordinaire à l'organisation, en date du 10 avril 1992. Ce retard dans le paiement des contributions doit être supporté par les Etats qui envoient des troupes, l'ONU n'étant généralement pas en mesure de leur verser l'intégralité des indemnités convenues. Le financement des opérations de maintien de la paix dans le cadre de la CSCE sera assuré selon la clé de répartition des coûts en vigueur (part de la Suisse: 2,08% actuellement).

## **22 Contributions de la Suisse au maintien de la paix dans le monde**

Jusqu'en 1988, la Suisse s'est contentée de participer aux activités de maintien de la paix de manière occasionnelle. Depuis 1953, elle est représentée par une délégation militaire au sein de la Commission neutre de surveillance en Corée (NNSC). Dans un premier temps, plus de 100 militaires de notre armée étaient engagés dans cette opération. Aujourd'hui, la délégation est réduite à six officiers.

En comparaison avec d'autres Etats, notamment avec les trois autres pays neutres d'Europe, la contribution de la Suisse a été plutôt modeste il y a quelques années encore (cf. annexes 2 et 3).

En 1988, le Conseil fédéral a toutefois décidé, dans son Programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353), d'intensifier le soutien apporté par la Suisse aux efforts de la communauté internationale en vue du règlement pacifique des différends. A la suite de cette décision, l'enveloppe destinée au financement de différentes actions de maintien de la paix a été quintuplée (cf. annexe 3). Le Conseil fédéral a fait un pas décisif en 1989, lorsqu'il a décidé d'augmenter le personnel mis à la disposition de l'ONU. Il a ainsi permis à notre pays d'envoyer une unité sanitaire de quelque 150 personnes en Namibie, et donc d'assurer l'encadrement médical du personnel de l'ONU engagé dans ce pays (GANUPT). Au total, ce sont près de 400 ressortissants suisses, hommes et femmes, qui ont, en trois équipes, été chargés de cette mission en Afrique australe. Notre pays a par ailleurs aussi envoyé sur place 31 observateurs chargés de contrôler le bon déroulement des élections à l'assemblée constituante.

Les premiers observateurs militaires suisses sont en mission depuis avril 1990: cinq officiers servent dans l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) au Proche-Orient. En juin 1991, le Conseil fédéral s'est une nouvelle fois déclaré prêt à mettre à la disposition de l'ONU une unité sanitaire suisse qui serait chargée d'assurer l'encadrement médical du personnel des Nations Unies engagé dans une opération de maintien de la paix (Sahara occidental, MINURSO). Le 25 mars 1992, enfin, le Conseil fédéral a décidé d'envoyer quatre observateurs militaires dans les troupes de protection de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie (UNPROFOR).

Le Conseil fédéral veut intensifier son engagement en faveur de la paix. Dans le Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794), il s'est déclaré prêt à mettre des troupes de casques bleus à la disposition de l'ONU.

### **3 Organisation et tâches des troupes en faveur d'opérations de maintien de la paix**

#### **31 Organisation**

L'organisation et la structure des troupes en faveur d'opérations de maintien de la paix dépendent essentiellement du mandat donné par le Conseil de sécurité ou par l'organe préposé de la CSCE (Conseil des Ministres des affaires étrangères, Comité des hauts responsables). Ce mandat est conçu compte tenu des données spécifiques de chaque engagement. Les troupes ont une structure militaire à trois



niveaux: direction, engagement et logistique. Les troupes de casques bleus se composent de bataillons ou de formations similaires de différents Etats. Dans les limites du mandat qui leur est confié, les contingents conservent leurs caractéristiques nationales. Les troupes de maintien de la paix sont placées sous l'autorité d'un commandant (Force-Commander), qui dispose d'un état-major. En règle générale, les bataillons de l'ONU peuvent être comparés à un bataillon de fusiliers de l'armée suisse. L'articulation devrait être la même pour les futures troupes de la CSCE.

## **32 Tâches**

Les tâches que les troupes de casques bleus se sont vu confier jusqu'ici sont très variées.

Le plus souvent, ces troupes sont chargées de surveiller des zones de cessez-le-feu, de s'interposer entre les parties au conflit, de contrôler le retrait de territoires occupés et de se substituer aux administrations locales pour fournir certaines prestations (p. ex. approvisionnement médical). Les mesures de nature humanitaire qui vont au-delà d'une prestation de secours subsidiaire n'appartiennent en principe pas au domaine d'activité des troupes de casques bleus. Si des troupes de casques bleus devaient être sollicitées pour de tels engagements, la question devrait alors être discutée entre le DMF et le DFAE.

Pour pouvoir accomplir leur tâche principale lors d'opérations de maintien de la paix (empêcher la reprise des hostilités), les troupes doivent avoir une structure militaire. En effet, l'ONU se base depuis 35 ans sur des formations et des ressources militaires. Il est cependant capital que les personnes dont elles se composent sachent négocier et convaincre ou encore fonctionner comme médiateurs. Les futurs casques bleus doivent donc être spécialement formés à ce type d'activités, auxquelles leur formation militaire ne les a normalement pas préparés.

Pendant leur engagement, les contingents doivent s'en tenir aux principes suivants: agir en toute impartialité et éviter les actes pouvant porter préjudice aux revendications ou à la position de l'une ou de l'autre partie engagée dans le conflit; n'avoir recours à la force qu'en cas de légitime défense. Cela peut éventuellement impliquer la défense des positions et des véhicules du contingent, ainsi que le droit de faire usage des armes en cas de tentatives de désarmement.

## **4 Aspects politiques et juridiques**

### **41 Aspects de politique extérieure**

#### **411 Généralités**

Dans son rapport du 29 juin 1988 sur la politique de paix et de sécurité de la Suisse (FF 1989 I 642) déjà, le Conseil fédéral relève que la participation à des activités de maintien de la paix est l'un des instruments de politique étrangère au moyen desquels la Suisse met en œuvre la composante de sa stratégie en matière de politique de sécurité dont les effets dépassent nos frontières. Il est vrai qu'en participant aux efforts de maintien de la paix, notre pays contribue de façon

directe à circonscrire les conflits internationaux et donc à accroître sa propre sécurité. Etant donné que la Suisse est un petit Etat imbriqué dans le réseau des interdépendances internationales, elle a tout intérêt à sauvegarder la stabilité à laquelle la garantie de la paix peut contribuer. En participant à des actions de maintien de la paix, la Suisse s'assure en outre la possibilité de s'intégrer dans un système international de garantie de la paix. Cette relativisation est essentielle à notre auto-détermination et sert donc notre intérêt le plus légitime. En participant aux opérations de casques bleus, la Suisse fournirait à la communauté internationale une preuve irréfutable de sa volonté de contribuer, en tant qu'Etat neutre, plus activement à la préservation et au maintien de la paix dans le monde. Dans son Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794) et dans le Plan directeur de l'armée 95 (FF 1992 I 843), le Conseil fédéral a confirmé cette position.

#### **412 Troupes envoyées par un Etat non-membre de l'ONU ou par un Etat participant à des opérations de la CSCE**

Au cas où la Suisse déciderait de mettre des troupes de casques bleus à la disposition de l'ONU, ce serait la première fois qu'un Etat non-membre participerait à des opérations de maintien de la paix de ce type. La qualité de membre n'en est pas une condition indispensable. L'ONU demande aux Etats qui envoient des troupes de casques bleus d'accomplir de manière fiable les tâches qui leur ont été confiées. Pour pouvoir remplir cette exigence, l'Etat en question doit d'une part jouir d'une certaine confiance au niveau international, et d'autre part disposer d'un niveau technique suffisant (formation du personnel, matériel). La Suisse a prouvé à plusieurs reprises qu'elle était parfaitement capable de remplir ces conditions (NNSC, ONUST, GANUPT, MINURSO et UNPROFOR), ce qui lui a d'ailleurs valu la reconnaissance de l'ONU.

Dans la CSCE également, la Suisse est appelée à participer à des actions en faveur du maintien de la paix en fournissant du personnel et du matériel.

#### **42 Considérations de politique intérieure**

Le peuple suisse est conscient aujourd'hui du rôle joué par l'ONU en matière de maintien de la paix. Il n'ignore pas non plus qu'il ne peut pas refuser de participer aux efforts internationaux de maintien de la paix. Malgré le refus de la Suisse d'adhérer à l'ONU lors de la votation populaire de 1986, une participation plus intense à des actions de maintien de la paix prend une signification importante dans le contexte de la solidarité avec la communauté des peuples.

La collaboration que la Suisse assure depuis plusieurs années au sein de la CSCE jouit d'un large soutien politique. On peut donc admettre qu'une participation de la Suisse aux opérations de la CSCE pour le maintien de la paix trouvera appui et compréhension.

Le Conseil fédéral estime que l'opinion publique suisse est prête à appuyer une intensification de la participation de notre pays aux actions de maintien de la paix. Cette attitude positive s'est notamment révélée lors de l'envoi d'une unité

sanitaire dans le cadre du GANUPT et de la MINURSO. Le soutien apporté par la Suisse avait en effet été largement approuvé par les représentants de tous les horizons politiques. Le fait que quelque 15 000 membres de l'armée se soient déclarés en principe disposés à prendre part à des opérations de maintien de la paix comme volontaires témoigne lui aussi du vif intérêt que rencontrent ces missions.

### **43 Envoi de troupes suisses et neutralité: aspects juridiques et politiques**

En vertu de son engagement de neutralité, la Suisse s'interdit avant tout de déclarer la guerre et de participer à un conflit armé opposant d'autres Etats (cf. Convention de La Haye du 18 oct. 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre; RS 0.515.21). Les Etats neutres ont en revanche en tout temps le droit de proposer leurs bons offices et cela même pendant un conflit. En aucun cas l'exercice de ce droit ne peut être considéré comme un acte hostile par l'une ou l'autre des parties au conflit (cf. art. 3 de la Convention de La Haye du 18 oct. 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux; RS 0.193.212).

L'envoi de troupes de casques bleus peut être considéré comme une forme moderne de bons offices. Les contingents de casques bleus ont en effet pour mission de restaurer et de préserver la paix sans faire usage des armes – sauf, en cas de besoin, à titre de légitime défense – et sans intervenir dans le conflit en faveur de l'une ou l'autre des parties. La participation à des actions de ce type est donc conciliable avec les droits et obligations d'un Etat neutre. La mise à disposition de troupes en faveur d'opérations pour le maintien de la paix marque une nouvelle étape dans l'évolution de la politique de neutralité et de sécurité de la Suisse, dont l'objectif est précisément de contribuer à la circonscription des conflits internationaux et à la préservation de la paix au moyen d'une participation à des opérations de maintien de la paix.

Si l'on veut que la participation de la Suisse à une opération de l'ONU ou de la CSCE pour le maintien de la paix n'entraîne, du fait de notre neutralité, aucune difficulté juridique ou politique dans le cas concret, il faut au moins que soient remplies les conditions suivantes:

- Avant le départ de la troupe, toutes les parties directement impliquées dans le conflit, et plus particulièrement l'Etat sur le territoire duquel l'opération est prévue, doivent y avoir donné leur accord. Au cas où l'une des parties au conflit reviendrait ensuite sur son accord ou si elle ne renouvelait pas une autorisation accordée pour un certain temps, cela aurait pour conséquence le retrait des troupes de l'ONU ou de la CSCE et, avec elles, du contingent suisse.
- Les troupes en faveur d'opérations de l'ONU ou de la CSCE pour le maintien de la paix doivent avoir une attitude impartiale. Elles ne doivent ni préjuger de questions litigieuses ni favoriser l'une des parties au conflit.
- Les casques bleus ne sont autorisés à faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense. L'utilisation de la force armée à d'autres fins, par exemple

pour obtenir une solution politique ou combattre l'une des parties au conflit, n'est pas admissible.

- La Suisse doit se réserver le droit de retirer son contingent en tout temps et sans justification au cas où l'une des conditions précitées ne serait plus remplie, ou si la situation se modifiait profondément, ou encore si notre pays risquait d'être entraîné dans un conflit, ou si la sécurité de notre contingent était remise en cause.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé au chiffre 211, l'opération de maintien de la paix mise sur pied après la fin de la Guerre du Golfe – l'opération des Nations Unies en Iraq et au Koweït – ainsi que la commission instituée aux fins d'assurer le désarmement de l'Iraq, sont les premières à avoir été décidées en vertu du chapitre VII de la Charte. La Suisse a pu prendre part à ces actions de l'ONU par la mise à disposition d'avions et d'experts sans crainte de compromettre sa neutralité, car le traité de cessez-le-feu avait marqué la fin du conflit armé. Notre participation était opportune du point de vue non seulement juridique, mais aussi politique: il était évident que les opérations de maintien de la paix étaient de nature à stabiliser la région.

Le Conseil fédéral devra se pencher sur chaque cas pour s'assurer que toutes les conditions juridiques et politiques nécessaires à la sauvegarde de notre neutralité sont bien remplies. L'article 2 du projet de loi tient compte de cette nécessité.

#### **44 Conventions avec l'Organisation des Nations Unies ou avec la CSCE**

Les aspects matériels, juridiques, financiers et administratifs d'une participation de la Suisse aux opérations de casques bleus devront, dans chaque cas, être réglés dans une convention spéciale avec les Nations Unies. Celle-ci réglera aussi les privilèges, les immunités et les responsabilités juridiques des troupes de casques bleus.

Pour régler ces questions, une convention particulière serait également nécessaire au niveau de la CSCE.

#### **45 Délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des traités**

Conformément à l'article 85, chiffre 5, de la constitution (cst.), il appartient aux Chambres fédérales d'approuver les traités internationaux. Le Conseil fédéral peut toutefois être autorisé, par une loi fédérale, à conclure des conventions internationales relatives à un objet spécifique. Aux fins de décharger l'Assemblée fédérale, il est recommandé d'appliquer cette procédure lorsque doivent être conclus plusieurs traités de nature similaire qui portent exécution d'une décision prise par le Parlement ou qui sont particulièrement urgents. Les conventions dont il est question ici répondent à ces critères: on connaît le but, la teneur, ainsi que les parties de la convention. Les principales dispositions du traité sont par ailleurs contenues dans la loi fédérale. Il est en outre vraisemblable que la conclusion des

accords sera le plus souvent si urgente qu'une procédure ordinaire d'approbation par le Parlement ne serait guère envisageable. En règle générale, le traité aura une durée limitée et contiendra une disposition permettant de le dénoncer dans des délais très brefs.

Dans la mesure où les questions à régler avec les Nations Unies et ultérieurement avec la CSCE sont de nature purement technique ou administrative, le Conseil fédéral est autorisé à déléguer au DFAE la compétence de conclure un accord dans ce domaine.

## **5 Troupes suisses en faveur d'opérations de l'ONU et de la CSCE pour le maintien de la paix**

### **51 Préparation, organisation et équipement**

#### **511 Disponibilité**

Les contingents en faveur d'opérations pour le maintien de la paix doivent être rapidement disponibles. Selon la situation, ils doivent, après avoir reçu un mandat, être en mesure d'être à leur lieu d'engagement à court terme. Aux fins de tenir compte des conditions particulières de la région où aura lieu l'intervention (logement, ravitaillement, liaisons, etc.), une équipe de reconnaissance sera acheminée sur place aussi vite que possible. L'arrivée et la mise en place du gros auront lieu ensuite de manière échelonnée.

Les contingents doivent avoir une grande souplesse; celle-ci pourra être obtenue notamment par une instruction rapide, une préparation à l'engagement rapide (préparation stand-by) et une autonomie de soutien aussi large que possible.

#### **512 Effectif et organisation**

Selon le secteur d'engagement et le mandat, l'effectif d'un bataillon variera entre 400 et 800 personnes. Un engagement avec une formation plus petite (p. ex. une compagnie) est également envisageable.

Afin de garantir une préparation à l'engagement rapide et une souplesse suffisante, il est impératif de déroger à la réglementation en vigueur dans la loi fédérale sur l'organisation militaire (OM; RS 510) et de donner la compétence au Conseil fédéral et non au Parlement de déterminer l'effectif et la composition des contingents suisses conformément au mandat reçu. A titre d'exemple, on peut mentionner l'envoi d'unités sanitaires en Namibie et au Sahara occidental.

Dans les considérations qui suivent, nous tenons compte d'un effectif moyen du bataillon de 600 personnes. Cet effectif correspond à nos possibilités et est suffisant pour couvrir les besoins des engagements à venir. C'est en effet ce qu'ont démontré les engagements effectués jusqu'ici par d'autres Etats.

Les demandes d'engagement pour le maintien de la paix sont souvent formulées à très court terme, compte tenu de l'évolution de la situation. Le recrutement du personnel pourrait dès lors se révéler difficile. Nous ne disposons pas d'une armée professionnelle et ne pouvons engager que des volontaires exclusivement, qui normalement sont liés par une activité professionnelle.

En créant suffisamment tôt un pool de personnel avec les candidats appropriés, il est possible de garantir rapidement la disponibilité nécessaire. Ce pool doit être organisé en collaboration avec les offices du DMF et des cantons chargés de la gestion du personnel. Il doit être huit à dix fois supérieur à l'effectif total prévu pour l'engagement.

En règle générale, l'engagement prévu pour chaque membre du contingent sera de six mois. Les relève de personnel ont lieu de manière échelonnée.

Le bataillon suisse est composé d'un état-major, d'une HQ/Supply Company, ainsi que de quatre compagnies d'intervention. La HQ/Supply Compagnie (environ 200 hommes) équivaut dans notre armée à une compagnie mixte d'état-major et de service. Elle comprend tous les éléments offrant au bataillon l'autonomie nécessaire pour lui permettre d'exécuter sa mission de la manière la plus indépendante possible par rapport aux parties au conflit. Elle est composée des éléments suivants: commandement, renseignements, transmission, génie, sanitaire, soutien, ainsi que d'une section de police militaire et d'une section de sécurité (voir annexe 4).

L'exécution concrète du mandat proprement dit (cf. ch. 32) incombe aux quatre compagnies d'intervention (env. 100 personnes). Elles sont composées d'une section de commandement et de trois sections d'intervention.

### 513      **Equipement**

Pour garantir une disponibilité rapide et une large autonomie de soutien du contingent, l'équipement nécessaire doit être préparé à temps. Il s'agit de faire la distinction entre l'équipement de base et l'équipement spécial.

Dans la mesure du possible, on se basera sur le matériel d'armée disponible (*équipement de base à disposition*), qu'il conviendra au besoin d'adapter partiellement. Cet équipement est complété par du matériel de base qui n'est pas disponible dans l'armée (*équipement de base non disponible*), mais qu'il faudra acquérir d'urgence dans le contexte actuel pour exécuter le mandat. Dès que le mandat et le lieu d'engagement sont connus, l'équipement de base doit être complété avec du matériel spécifique qu'il conviendra d'acquérir à court terme (*équipement spécial*). Au terme de l'engagement, ce matériel est intégré dans l'équipement de base. Les achats sont effectués par les services d'achat officiels de la Confédération.

L'équipement de base suivant est disponible dans les stocks de l'armée (*équipement de base à disposition*):

- Equipement personnel  
(uniforme, paquetage de combat, chaussures, arme personnelle);
- Equipement général  
(matériel de bureau, matériel d'éclairage);
- Matériel de conduite, de transmission et d'observation  
(matériel de liaisons téléphoniques et radio, appareils de vision nocturne [appareils de détection thermographique]);

- Moyens de transport  
(camions, grues automobiles, engins de transbordement de campagne);
- Matériel du génie  
(lots de matériel du génie, pelles mécaniques, pelles chargeuses, camions à benne basculante),
- Matériel d'infanterie  
(détecteurs de mines, assortiments de minage, lance-mines de 6 et 8,1 cm, mitrailleuses de 7,5 mm, lance-roquettes antichar);
- Matériel pour le service du soutien et d'entretien  
(équipements de cuisine, assortiments pour le transbordement de l'eau, conteneurs d'atelier, postes de soudure);
- Matériel sanitaire et AC  
(médicaments, équipements de protection AC);

Matériel non disponible dans les stocks de l'armée, mais impérativement nécessaire pour exécuter le mandat (*équipement de base non disponible*):

- Equipement de base général  
(tentes, groupes électrogènes de secours, projecteurs);
- Conteneurs  
(pour le logement, les bureaux, la climatisation, la cuisine, les installations sanitaires, le matériel);
- Matériel de conduite, de transmission et d'observation  
(liaisons par satellite, appareils radio, appareils de vision nocturne [amplificateurs de lumière résiduelle]);
- Service de transport  
(véhicules légers et camions tout terrain, élévateurs à fourche, ambulances);
- Matériel du génie  
(compresseurs, rouleaux compresseurs, mélangeurs à béton, appareils d'extinction);
- Matériel pour le service du soutien et d'entretien  
(installations pour la préparation de l'eau, réservoirs d'eau, matériel de soutien, élévateurs pour automobiles);
- Matériel sanitaire.

Matériel spécial destiné à compléter l'équipement de base en vue d'engagements spécifiques (*équipement spécial*), notamment:

- Matériel personnel  
(pièces d'informe spéciales, etc.);
- Conteneurs pour le logement et le travail.

Les troupes disposent uniquement de l'armement destiné à leur autodéfense. Outre l'arme personnelle, il est également possible d'envisager un équipement comprenant des armes collectives légères. Dans tous les cas, l'armement dépend de la mission et de la situation dans la zone d'engagement.

Bien que l'attribution de chars de grenadiers à roues réponde à un besoin lorsqu'il s'agit d'exécuter un mandat exigeant, une telle acquisition est abandonnée dans la

phase d'organisation pour des raisons de coûts. Pour le moment, on se contentera du matériel existant et à utilisation limitée. Dès 1995, l'organisation de l'armée suisse prévoit pour l'infanterie l'acquisition de chars de grenadiers à roues afin d'augmenter la mobilité et d'assurer la protection contre les éclats. Ces véhicules pourront ultérieurement être affectés à un contingent suisse.

Grâce aux possibilités multiples d'utilisation que l'on vise, l'équipement mentionné peut et doit servir également aux unités spéciales (p. ex. aux unités sanitaires), ainsi qu'aux observateurs militaires.

## **52          Personnel**

### **521        Généralités**

Seuls les militaires qui ont accompli leur école de recrues entrent en considération pour le service dans un contingent suisse. Cette situation est conforme à la pratique des autres Etats qui fournissent des contingents dans le cadre de l'ONU.

Un candidat doit notamment satisfaire aux exigences suivantes:

- un caractère bien trempé,
- une bonne santé,
- de bonnes connaissances professionnelles et des langues,
- l'expérience des pays étrangers.

La décision concernant un engagement effectif sera prise une fois que le candidat aura suivi avec succès la période de formation.

## **522        Statut juridique des membres de contingents suisses**

### **522.1     Situation initiale**

Par ordonnance du 22 février 1989 sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices (RS 172.221.104.4), le Conseil fédéral a réglé de manière détaillée le statut des personnes qui participent à des actions de maintien de la paix et de bons offices de la Confédération. Le domaine d'application de l'ordonnance est très large. Il comprend notamment l'engagement de personnes avec des missions de surveillance, de contrôle et d'observation, ainsi que du personnel chargé de mission de conseillers. Par contre, aucun contingent armé ne peut être engagé selon cette ordonnance. Bien que celle-ci se prête matériellement dans une large mesure à définir également le statut juridique des membres de troupes suisses, certains domaines doivent être impérativement réglés au niveau de la loi pour des raisons de droit constitutionnel et de politique intérieure.

### **522.2     Volontariat**

Seuls sont engagés dans un contingent les militaires qui s'y engagent volontairement. En effet, il ne s'agit pas d'une obligation militaire de caractère traditionnel (service militaire se limitant à des activités dans le pays et principalement à la



défense face à des actions ennemies). La durée d'engagement de six mois au moins est relativement longue. Elle n'est pas facilement conciliable avec les exigences de la vie civile, comme c'est actuellement le cas pour l'accomplissement des obligations militaires qui sont échelonnées sur plusieurs années.

Exceptionnellement, des personnes particulièrement qualifiées, qui ne font pas partie de l'armée suisse, peuvent également être engagées.

### **522.3 Rapports de service**

Pour la durée de l'instruction et de l'engagement du contingent, la Confédération établit avec les membres de ces troupes un contrat de droit public. Ceux-ci sont alors employés de la Confédération conformément à l'article 62 du statut des fonctionnaires (RS 172.221.10). Leur position est identique à celle des fonctionnaires militaires (p. ex. membres du corps des gardes-fortifications ou de l'escadre de surveillance). Les domaines suivants, notamment, bénéficieront d'une réglementation similaire à celle qui est prévue dans l'ordonnance du 22 février 1989 sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices (RS 172.221.104.4): établissement du contrat, durée et fin des rapports de service, ainsi que la réglementation concernant la durée du travail et les vacances, le logement, la subsistance et le transport, le regroupement familial, le secret de fonction, les activités accessoires et l'équipement personnel.

En outre, le Conseil fédéral édicte un règlement de service pour les troupes engagées dans le cadre d'opérations de maintien de la paix qui définit notamment les prescriptions générales de service, la procédure en matière de plainte, ainsi que la procédure disciplinaire. Selon les possibilités, ce règlement s'inspirera du Règlement de service (RS 80), mais il tiendra compte des conditions particulières liées à un engagement en faveur du maintien de la paix.

En principe, les membres du contingent sont placés sous les ordres de leur supérieur suisse. Pour l'accomplissement de la mission, le contingent est globalement subordonné au commandant des troupes de paix engagé par l'ONU ou par la CSCE.

Les voies de recours selon le droit des fonctionnaires sont applicables dans le domaine des rapports de service. Concernant la marche du service proprement dite, les voies de droit se fondent sur la loi fédérale sur l'organisation militaire (OM).

### **522.4 Imputation sur le service obligatoire**

Les jours d'instruction accomplis en Suisse et une partie de l'engagement seront imputés sur le service obligatoire comme dans le cas de l'UNTAG et de MINURSO. Le Conseil fédéral établira une réglementation de détail (cf. pour le surplus ch. 7, remarques concernant l'art. 5).

## **522.5 Assurance militaire**

Les membres des troupes de casques bleus suisses doivent bénéficier d'une large protection en matière d'assurance. Par conséquent, ils doivent être assurés conformément à la loi fédérale sur l'assurance militaire (message du 27 juin 1990; FF 1990 III 189).

## **522.6 Responsabilité pénale**

Les membres des contingents de casques bleus de l'ONU bénéficient à l'égard de l'Etat d'accueil de l'immunité s'agissant de la poursuite pénale pour des actes commis dans l'exercice de fonctions officielles. Par contre, il n'existe aucune protection de droit international public en cas d'actes illicites qui ne sont pas commis lors de l'accomplissement de devoirs de service, soit par exemple en congé ou en sortie. La question de l'immunité des troupes de casques bleus est réglée dans le traité conclu entre l'ONU et le pays d'accueil de tels contingents. Le Secrétaire général de l'ONU peut lever l'immunité s'il le juge utile pour faire respecter la justice et que les intérêts de l'ONU ne s'y opposent pas.

La pratique cependant ne fait pas de distinction s'agissant de savoir si le casque bleu fautif jouit ou non de l'immunité pour les actes qu'il a commis. Dans chaque cas, l'ONU s'efforce de retirer immédiatement la personne concernée du secteur ou du pays d'engagement, à moins qu'il ne s'agisse d'une bagatelle. Selon les affirmations de la division militaire des actions pour le maintien de la paix du Secrétariat général de l'ONU, il ne s'est jusqu'à aujourd'hui présenté aucun cas où un soldat de l'ONU aurait été arrêté et jugé par les autorités locales.

Les membres des troupes suisses en faveur d'opérations pour le maintien de la paix doivent toutefois répondre de leurs actes selon le droit suisse. Le droit pénal militaire est applicable (CPM, RS 321.00; PPM, RS 322.1). En effet, les opérations en faveur du maintien de la paix sont des activités militaires dans un contexte militaire. Les membres du contingent, qui sont comparables à des fonctionnaires militaires, sont notamment soumis au CPM dans les cas prévus à l'article 2, chiffre 6: durant le service, hors du service en rapport avec leurs obligations militaires (p. ex. devoirs en relation avec la mise de piquet: garantir la possibilité d'être joint, etc.) et leur situation militaire (pas de violation des intérêts de l'ONU et de la CSCE, etc.) ou lorsqu'ils portent l'uniforme. Pour imposer une pratique pénale plus nuancée et aisément adaptable aux conditions locales, deux nouvelles sanctions disciplinaires sont introduites pour les troupes de casques bleus: l'interdiction de sortie et l'amende.

Dans tous les autres cas, notamment durant le congé, les membres des contingents sont soumis au droit pénal suisse ordinaire.

## **522.7 Utilisation de l'arme**

Les troupes de casques bleus n'ont pas de mission de combat. Elles ne peuvent utiliser leur arme qu'en cas de légitime défense, ce qui peut comprendre la

défense de positions propres et de véhicules et la défense au cas où l'on tenterait de les désarmer. Cette réglementation restrictive garantit qu'aucun engagement offensif n'est possible contre la volonté des participants.

## **53 Instruction**

### **531 Programme d'instruction**

Les membres du contingent doivent être spécialement préparés pour leur engagement. En effet, l'instruction militaire ordinaire ne couvre pas toutes les exigences de la nouvelle mission.

Outre l'instruction technique, une formation doit également être dispensée dans les domaines suivants:

- connaissance et compréhension du mandat,
- connaissances de base sur le secteur d'engagement,
- antécédents historiques et politiques du conflit,
- conduite et logistique,
- connaissance des prescriptions de service internationales et nationales,
- bases du droit international public,
- comportement face à des situations critiques,
- connaissance des langues dans le domaine technique spécifique.

La préparation assurée au centre de formation sera complétée par une instruction au cours de l'engagement même (on the job training).

### **532 Centre de formation**

Jusqu'à présent, la formation des observateurs militaires et des membres de formations sanitaires a pu être assurée dans diverses installations disponibles prévues pour l'instruction. Pour la formation de contingents entiers, il est envisagé de créer un centre de formation spécifique. Ce centre assurera à l'avenir la formation de l'ensemble du personnel destiné à des actions de maintien de la paix. Cette solution est appliquée dans tous les pays qui mettent des troupes à disposition. Elle permet, en cas de besoin, de commencer la formation immédiatement.

Le centre de formation doit être aménagé sur une des places d'armes existantes. Cette solution permet d'utiliser les installations de l'instruction militaire ordinaire et les coûts peuvent être réduits. Une partie du personnel nécessaire (notamment l'intendance de la place d'armes, les instructeurs pour les domaines techniques, le personnel auxiliaire) sont déjà à disposition. Par contre, certains aménagements s'imposent notamment en ce qui concerne les terrains d'exercice (imitation de positions UN, de postes permanents de contrôle des routes, de postes d'observation, activité de patrouilles, pistes carrossables, service des véhicules et de réparation, etc.), ainsi que pour les logements.

Pour éviter un double emploi ou des frais d'installation et d'exploitation trop élevés, des spécialistes seront entraînés dans des centres de formation spécialisés existants (p. ex. pour des tâches ABC, les transmissions, le génie et le domaine sanitaire, etc.).

Outre la formation proprement dite, le centre sert également à la préparation du personnel et du matériel, ainsi qu'au départ du contingent. Le matériel devra également y être entreposé.

Dans le cadre de la planification d'occupation d'armée 95, divers emplacements susceptibles de servir de centre de formation font l'objet de discussions. Jusqu'à la décision définitive et la demande concernant les adaptations nécessaires qui devra figurer dans un programme des constructions ou un budget, les troupes devront être temporairement formées dans des installations provisoires. Comme, en règle générale, l'engagement est fixé à court terme, le contingent sera formé sur des places d'armes existantes, qui disposent de la capacité et des installations nécessaires.

### **533 Corps enseignant**

L'accent de la formation sera porté sur l'activité pratique. Aussi le corps enseignant sera-t-il constitué par du personnel ayant l'expérience de l'engagement. Il sera composé en fonction des besoins du cours de formation.

Afin que la formation bénéficie d'une somme d'expériences variée, il est indispensable de prévoir une collaboration avec les autres Etats neutres qui mettent des troupes à disposition.

### **54 Aménagement des structures administratives**

#### **541 Compétences**

Le DFAE et le DMF doivent se charger de tâches en relation avec les opérations de maintien de la paix. La compétence du DFAE comprend notamment tous les aspects de politique étrangère et diplomatiques d'un engagement, par exemple les négociations avec l'ONU et la CSCE, ainsi que les entretiens avec les pays d'accueil et les autres Etats qui envoient des contingents.

Le DMF est chargé des tâches opérationnelles d'une action, notamment la préparation du personnel et du matériel. La formation et l'encadrement en vue de l'engagement sont assumés conjointement par les deux départements. Le DFAE se charge des aspects diplomatiques et de politique étrangère et le DMF des aspects militaires et opérationnels.

La surveillance est assurée par une délégation spéciale composée de représentants du DFAE et du DMF.

#### **542 Structures administratives au DFAE**

La direction des organisations internationales du DFAE est compétente comme jusqu'ici en ce qui concerne la participation de la Suisse aux opérations de maintien de la paix.

Compte tenu de la création de la délégation spéciale et de l'augmentation permanente de personnel de trois personnes, les conditions pour l'engagement de

personnel sont suffisantes au DFAE et ne nécessitent pas de modification de structures. Durant un engagement, un collaborateur supplémentaire est nécessaire à partir de chaque début de mandat (cf. ch. 822 conc. le protocole).

### **543 Structures administratives au DMF**

Au DMF, la division des mesures en matière de politique de paix est actuellement compétente pour les actions en faveur de la sauvegarde de la paix. Cependant, la préparation du matériel et du personnel, la formation, l'envoi et l'encadrement durant l'engagement d'un contingent de casques bleus ne peuvent être assumés par le DMF qu'à la condition de développer les structures administratives actuelles.

Outre un développement des structures administratives existantes à la Division des mesures en matière de politique de paix, il s'agit également de créer les structures en matière de personnel et de matériel pour la formation.

Enfin, la préparation, l'entretien et l'envoi de l'important équipement exigent une adaptation des structures des services chargés de l'administration du matériel et notamment de l'infrastructure de l'Intendance du matériel de guerre (cf. ch. 823).

## **6 Résultats de la procédure de consultation**

Une large majorité des milieux appelés à s'exprimer (tous les cantons, sept des huit partis ayant donné leur avis et l'ensemble des organisations) approuvent la création de troupes de casques bleus suisses.

Un canton pose la question de l'opportunité politique compte tenu de la décision claire exprimée par le peuple et les cantons contre une adhésion à l'ONU. Un autre canton souhaiterait que la priorité soit accordée à la procédure législative pour l'armée et la protection civile 95. Pour un autre parti également, il ne s'agit pas d'un objet prioritaire.

Un parti et six cantons sont d'avis que le projet présenté devrait également constituer la base légale pour les Bérets bleus (non armés). Cet objet, bien que déjà couvert juridiquement par la compétence constitutionnelle du Conseil fédéral en matière de politique étrangère, sera traité dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'organisation militaire.

La proposition de deux partis et d'une organisation d'étendre le champ d'application de la loi à d'autres forums est prise en considération dans la mesure où des troupes peuvent également être mises à disposition pour des opérations de la CSCE pour le maintien de la paix.

En outre, divers milieux ont exigé une réglementation claire des compétences entre le DFAE et le DMF. Cet objet est pris en considération dans l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral.

Aucun avis exprimé n'a contesté le principe du volontariat pour les troupes de casques bleus. Les opinions concernant l'imputation des engagements sur la période de service militaire obligatoire divergent fortement. Un seul canton s'oppose à toute imputation. Trois cantons approuvent une réglementation

restrictive. Trois cantons, un parti et une organisation se prononcent en faveur d'une imputation totale.

La proposition de garantir une vaste protection en matière d'assurance au moyen de la loi sur l'assurance militaire n'a fait l'objet d'aucune opposition. Un parti est d'avis que, compte tenu du risque élevé lors de tels engagements, les prestations de l'assurance militaire en cas de décès et d'invalidité devraient être augmentées.

Deux partis sont d'avis que les membres des troupes de casques bleus suisses devraient demeurer soumis au code pénal suisse durant toute la durée de l'engagement. Un parti et une organisation rejettent la compétence de la justice militaire.

La demande visant à obtenir un abaissement des coûts a été prise en considération.

La plupart des cantons sont d'avis que les opérations pour le maintien de la paix offrent une dimension de politique étrangère et que les coûts devraient être partiellement ou même totalement pris en charge par le DFAE.

Enfin, il est incontesté que la formation doit être assurée en Suisse.

## **7 Commentaire relatif aux différentes dispositions**

### *Article premier*

Voir chiffre 512 et chiffre 9.

### *Art. 2*

Voir chiffre 43.

### *Art. 3*

Voir chiffre 522.5.

### *Art. 4, 1<sup>er</sup> al.*

L'engagement de durée limitée des membres des troupes suisses en faveur d'opérations pour le maintien de la paix sera régi par des décisions fondées sur des rapports de service de droit public. L'article 8, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, et l'article 77 du règlement des employés du 10 novembre 1959 (RS 172.221.104) sont applicables en cas de résiliation anticipée des rapports de service.

### *Art. 5*

Selon le plan directeur de l'armée 95 (FF 1992 I 843), les opérations pour le maintien de la paix font partie des missions de l'armée. Il convient d'en tenir largement compte dans la réglementation concernant l'imputation de l'engagement. Aussi le Conseil fédéral réglera-t-il au niveau de l'ordonnance l'imputation de l'engagement sur la période de service militaire obligatoire. Cependant, une imputation importante doit être rejetée. En effet, la nécessité d'accomplir d'autres missions de l'armée impose cette situation. Nos unités de milice doivent également pouvoir profiter des expériences réalisées lors d'opérations pour le maintien de la paix. Une imputation du service de formation en Suisse et de la

moitié de la première période d'engagement de six mois sur la période de service militaire obligatoire paraît équitable.

#### *Art. 6*

A l'occasion des délibérations concernant la révision de la loi sur l'assurance militaire (LAM, RS 833.1), les Chambres fédérales ont déjà approuvé cette réglementation (CE: session d'automne 1991, BO E 1991 p. 896; CN: session de printemps 1992, BO N 1992 p. 488). Selon le projet relatif à l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, LAM, tous les participants aux actions de la Confédération pour le maintien de la paix sont au bénéfice de l'assurance militaire dans la mesure où leurs rapports de service avec la Confédération sont fondés sur un contrat de droit public, ce qui est le cas. L'article 6 de la loi n'aurait ainsi qu'un caractère purement déclaratoire s'il devait entrer en vigueur après la LAM.

#### *Art. 7*

Voir chiffre 522.6.

## **8 Conséquences**

### **81 Conséquences pour l'armée**

#### **811 Généralités**

En participant à des opérations de maintien de la paix au moyen de casques bleus, l'armée renforce sa contribution à la promotion de la paix. Elle accomplit ainsi une partie de sa mission en matière de politique de sécurité et s'ouvre davantage à la politique dynamique en faveur de la paix pratiquée par notre pays. Elle complète sa fonction de protection en matière de politique de sécurité et s'ouvre à la dimension des bons offices et de la solidarité internationale.

*La collaboration internationale de notre personnel avec l'ONU ou la CSCE, ainsi que le gain des expériences acquises dans les domaines de l'instruction, de l'exécution de missions et de l'équipement enrichiront le niveau de connaissances de notre armée de milice. Les autres Etats mettant des troupes à disposition confirment ces effets.*

#### **812 Conséquences pour le militaire sur le plan individuel**

L'engagement au sein d'un contingent offrira au militaire un aperçu des méthodes de travail de l'ONU ou de la CSCE et des autres contingents, ainsi que des conditions d'existence du pays d'accueil. En outre, il fera des expériences personnelles, notamment en exerçant une activité exigeante. Les conditions de vie à l'étranger augmenteront ses facultés d'adaptation et sa tolérance.

## **82 Conséquences dans le domaine du personnel**

### **821 Généralités**

Par l'augmentation considérable de nos contributions aux actions des Nations Unies en faveur de la paix, par notre engagement en Namibie et au Sahara occidental, par l'envoi d'observateurs militaires, ainsi que par des prestations complémentaires fournies par notre pays, le DFAE et le DMF ont pris en charge un grand nombre de nouvelles tâches (voir annexe 3). Il en découle un accroissement important des tâches opérationnelles et administratives. Compte tenu du développement prévisible dans le domaine de notre politique extérieure et de sécurité, cette évolution se poursuivra encore. Si la Suisse met, en outre, des troupes à disposition de l'ONU ou de la CSCE, il en résultera des charges supplémentaires importantes pour le DFAE et le DMF.

### **822 Conséquences dans le domaine du personnel pour le DFAE**

Jusqu'à présent, le DFAE a maîtrisé les tâches supplémentaires sans augmenter son effectif de personnel. Entre temps, la situation est devenue intenable puisque de nombreuses tâches traditionnelles, comme notamment la coordination en matière de politique étrangère dans des organisations internationales, ont dû être fortement négligées. Par la création de troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix, le DFAE devra faire face à de nombreuses obligations nouvelles qui exigeront un accroissement du personnel. Il s'agit notamment de l'assistance permanente dans les relations avec l'ONU et avec la CSCE, qui doivent être développées dans le domaine de la sauvegarde de la paix, ainsi que dans les relations avec les ministères des affaires étrangères d'autres Etats fournissant des troupes, des négociations avec les Nations Unies en vue de l'intégration des troupes suisses dans les formations de l'ONU et de la CSCE, de l'encadrement international des engagements, y compris les travaux de relations publiques, des activités relevant du domaine politico-diplomatique en matière de formation et de conférences, ainsi que de la collaboration dans des groupes interdépartementaux de travail et des organes de direction. A cet effet, le DFAE a besoin de trois collaborateurs supplémentaires. Ces trois postes seront intégrés dans la planification du personnel du DFAE pour le programme de la législature 1992-1995.

Le travail supplémentaire occasionné par la remise de passeports diplomatiques et de passeports de service aux membres des troupes suisses nécessite le renforcement du service du protocole au moyen d'une unité de personnel dès le début des mandats.

### **823 Conséquences dans le domaine du personnel pour le DMF**

Toutes les questions opérationnelles concernant les engagements futurs, telles que le recrutement, la formation et l'assistance d'un pool de personnel, l'engagement de personnel, l'administration du personnel et la comptabilité, la convocation, la formation, l'équipement, l'acheminement, l'assistance logistique sur le terrain,



seront du ressort du DMF. A l'heure actuelle, le DMF possède uniquement les structures concernant l'engagement d'observateurs militaires et d'unités logistiques spéciales pouvant bénéficier de renforts temporaires. Pour pouvoir, outre les prestations courantes, fournir de nouvelles prestations au moyen d'un contingent de troupe, 18 collaborateurs supplémentaires au moins sont nécessaires. Pour la phase d'organisation, sept personnes doivent être engagées à titre permanent pour former le «noyau», les onze autres pouvant être engagées à titre temporaire. Ces collaborateurs se répartissent dans les domaines du secrétariat, du personnel, de la formation, de l'information, de la logistique, des finances et de l'engagement. Durant la phase d'organisation du contingent (création des structures administratives et de la formation, recrutement du personnel et création d'un pool de personnel, acquisition et préparation du matériel et de l'équipement), ils seront pleinement occupés.

Si une situation d'attente trop longue devait intervenir entre l'organisation et l'engagement ou entre des engagements ultérieurs du contingent, l'effectif du «noyau» pourra être réduit à cinq personnes et le personnel temporaire licencié.

Durant la phase d'organisation et la phase d'engagement, huit personnes sont nécessaires pour l'entretien du matériel (personnel IMG). Durant une phase d'attente, cet effectif peut être limité à deux personnes.

Dans la mesure du possible, le DMF recrutera le personnel dont il a besoin dans le cadre du contingent de postes accordé.

Les organes administratifs comparables appartenant à d'autres Etats mettant des contingents à disposition ont une dotation en personnel considérablement plus élevée.

## **83 Conséquences financières**

### **831 Généralités**

Les prestations financières pour un contingent suisse se répartissent en frais pour l'organisation et en frais pour l'engagement. En principe, l'ensemble des dépenses sont à la charge de la Confédération. Il est cependant possible de présumer que l'ONU consentira à rembourser certaines prestations conformément à ses directives.

Les considérations et les calculs de coûts qui suivent se fondent sur l'organisation et l'engagement d'un contingent de 600 personnes avec deux relèves. Les calculs se basent sur des expériences effectuées dans le pays et à l'étranger (Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, Etats nordiques, etc.).

Les dépenses d'organisation comprennent en particulier l'acquisition de l'équipement de base, la création d'un centre de formation, les dépenses périodiques annuelles, ainsi que les dépenses concernant le personnel supplémentaire. Elles peuvent être calculées d'une manière assez précise.

Par contre, les prestations financières concernant un éventuel engagement dépendent principalement de la mission, de la situation géographique et de la durée de l'engagement.

## 832 Frais d'organisation

Selon les explications figurant sous le chiffre 513, il est possible d'assurer une grande partie de l'équipement au moyen de matériel disponible dans l'armée. L'équipement de base à disposition a une valeur de 32 millions de francs. Dans ce montant, ne sont toutefois pas compris les chars de grenadiers à roues qui seront disponibles ultérieurement. Les moyens financiers suivants sont nécessaires pour l'organisation d'un contingent:

En millions de francs

- Adaptation de l'équipement de base disponible dans l'armée, conformément au chiffre 513 .....	8,0
- Acquisition de l'équipement de base non disponible dans l'armée, conformément au chiffre 513 .....	26,0
- Equipement de base général .....	2,5
- Conteneurs .....	6,5
- Matériel de conduite, de transmission et d'observation .....	2,5
- Service de transport .....	11,5
- Matériel du génie .....	0,5
- Matériel pour le service du soutien et d'entretien ....	1,5
- Matériel sanitaire .....	1,0
- Acquisition d'un équipement spécial (ch. 513) .....	7,7
- Création d'un centre de formation selon chiffre 532 ....	8,0
- Adaptation de l'infrastructure d'entretien à l'Intendance du matériel de guerre .....	7,6
- Moyens d'information pour l'administration .....	0,4
- 18 raccordements LAN .....	0,3
Total des dépenses pour l'organisation d'un contingent ....	58,0

Le montant de 58 millions de francs est le résultat d'une estimation prudente fondée sur des conditions favorables.

Ce montant ne comprend pas les frais pour d'éventuelles réparations, la compensation du renchérissement jusqu'à la livraison du matériel, ainsi que les imprévus.

## 833 Frais d'engagement et dépenses annuelles

Il s'agit des dépenses qui ne se présentent qu'au moment d'un engagement du contingent. Comme les conditions d'un mandat liées à la durée et à la situation locale influencent les prestations financières de manière déterminante, les dépenses annuelles doivent partiellement faire l'objet d'une estimation.

L'acceptation d'un mandat occasionne des frais annuels de l'ordre de:

	En millions de francs
- Solde durant l'engagement (en moyenne, 20 fr. par personne/jour) .....	4,5
- Salaires (en moyenne, 75 000 fr. par personne/an) .....	45,0
- Logement et subsistance .....	5,0
- Logistique (matériel: approvisionnement et remplacement) .	6,0
- Transports .....	6,0
- Location de moyens de transport (véhicules et avions) .....	4,0
- Reconnaissances .....	0,2
- Matériel spécial supplémentaire en relation avec le mandat (ch. 513) et imprévus .....	8,0
- Dépenses supplémentaires du DFAE en matière d'infrastructure et d'administration .....	<u>0,3</u>
Total des dépenses pour une année .....	79,0

Ces dépenses sont en partie remboursées par l'ONU (voir ch. 836). En outre, durant un engagement, l'ONU fournit certaines prestations comme les carburants, la subsistance, le blanchissage, etc. Egalement les frais de transport durant les engagements sont normalement à la charge de l'ONU. Les dépenses pour une année diminuent ainsi d'environ 2 millions de francs.

Les frais annuels sont fondés sur l'état actuel des connaissances et des prix. Les dépenses dans le cadre de la CSCE ne peuvent pas être estimées pour le moment.

### 834 Dépenses annuelles supplémentaires

Les dépenses périodiques annuelles à partir de l'organisation du contingent s'élèvent à 18 millions de francs et se répartissent de la manière suivante:

	En millions de francs
- Trois collaborateurs au DFAE .....	0,4
- Frais d'infrastructure et administratifs supplémentaires pour les collaborateurs .....	0,2
- 26 collaborateurs au DMF (dont 18 pour l'administration et 8 pour l'entretien du matériel à l'Intendance du matériel de guerre) .....	3,0
- Dépenses pour la propagande, le recrutement, les convocations, les visites médicales, les moyens d'enseignement généraux et les moyens auxiliaires pour la formation, les conférenciers, la subsistance, le logement, les enseignants .....	8,0
- Frais d'exploitation et d'entretien pour le matériel et l'infrastructure de la logistique .....	6,2
- Frais d'exploitation et d'entretien pour le centre de formation .....	<u>0,2</u>
Total des dépenses annuelles supplémentaires .....	18,0

Si des phases d'attente devaient intervenir conformément au chiffre 823, les frais diminueront d'environ 1,1 million de francs en cas de réduction de personnel à un effectif de cinq personnes (gestion du pool, recrutement et information), ainsi qu'à deux personnes pour l'entretien du matériel.

### **835 Mise à disposition des moyens financiers**

La création d'un contingent suisse est un poste faisant partie des Grandes lignes du Programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 1). Le financement de l'ensemble des dépenses en relation avec l'envoi de troupes suisses doit être géré selon les principes de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0). Les crédits nécessaires pour l'organisation (ch. 832) et les dépenses périodiques annuelles (ch. 834) sont inscrits dans le budget annuel.

Pour que les moyens financiers soient disponibles à temps pour un engagement (ch. 833), ils devront, au besoin, faire l'objet de crédits supplémentaires avant que la décision concernant l'engagement ne soit prise. Le financement d'un contingent ne pourrait guère s'intégrer dans le rythme budgétaire de l'administration. Il ne serait pas raisonnable d'inscrire au budget des crédits prévisionnels selon un ordre de grandeur reposant sur des estimations. L'inscription de ces dépenses au budget se justifierait uniquement dans le cas où, au moment de l'établissement du budget, un engagement serait prévisible avec certitude ou hautement vraisemblable.

Les crédits doivent grever les rubriques qui concernent l'organe responsable de la préparation et de l'engagement d'un contingent. L'unité entre la responsabilité opérationnelle et financière doit être conservée.

C'est pourquoi tous les crédits nécessaires à l'organisation et à l'engagement du contingent doivent figurer au budget du Groupement de l'état-major général dans des rubriques qui devront encore être désignées. Font exception à cette réglementation les dépenses du personnel pour les collaborateurs du DFAE supplémentaires prévus, qui seront financées au moyen de crédits du personnel et de crédits pour des tâches d'infrastructure et administratives du DFAE, ainsi que les dépenses pour l'acquisition de matériel et pour les investissements en matière de construction, qui sont réglées par l'intermédiaire des dépenses d'armement.

### **836 Répartition des coûts**

Les coûts effectifs d'une opération de maintien de la paix sont déterminés par le genre de mandats et leur importance. L'ONU, quant à elle, établit chaque fois un budget précis. Le financement a lieu, dans les cas habituels, par le moyen des cotisations que les Etats membres paient selon une clé de répartition et/ou par des contributions supplémentaires volontaires.

En outre, les Etats qui fournissent des contingents supportent totalement ou partiellement certaines charges. L'ONU paie, par exemple, par homme et par mois, 950 dollars-US de dédommagement. Les dépenses supplémentaires doivent être supportées par l'Etat qui fournit le contingent. Les premiers frais de transport à destination du lieu d'engagement, ainsi que le retour après la fin de la mission,

sont supportés par l'ONU. Par ailleurs, l'ONU offre durant l'engagement certaines prestations telles que la remise gratuite de carburant et de subsistance, le blanchissage, etc.

L'expérience montre que l'ONU ristourne environ 10 à 20 pour cent des frais d'engagement d'un Etat dont la fourniture de troupes serait comparable à celle de la Suisse. Dès lors, il faut qu'au début d'une action, l'Etat qui fournit le contingent crée lui-même une base financière suffisante en vue de l'engagement.

Les modalités de remboursement de la CSCE ne sont pas connues pour le moment.

## **9 Etapes de réalisation**

Si la procédure se déroule de façon optimale (crédits financiers octroyés, traitement expéditif du dossier au Parlement, pas de référendum), un premier contingent suisse pourra être prêt à l'engagement dès fin 1994.

### **91 Création des bases**

Une fois écoulé le délai de référendum, les nombreux travaux de préparation pourront débiter.

### **92 Création des structures administratives**

Les structures administratives (voir ch. 54) doivent être créées et le personnel nécessaire engagé (voir ch. 82) en même temps que commencent le recrutement et la formation. Simultanément, il s'agit d'aménager également les locaux de travail indispensables.

La réalisation demandera environ une année après l'entrée en vigueur des bases légales.

### **93 Formation du corps enseignant et installation du centre de formation**

En vue de gagner du temps, la formation du corps enseignant (voir ch. 533) doit commencer avec l'entrée en vigueur des bases légales. Au début, nous pourrions compter sur du personnel instructeur expérimenté provenant d'autres Etats qui fournissent des contingents de troupes.

L'installation du centre de formation doit commencer immédiatement (voir ch. 532).

### **94 Recrutement**

Le recrutement (voir ch. 512) commencera immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi.

## **95 Préparation de l'équipement**

Si un contingent de casques bleus doit être prêt à l'engagement pour la fin de 1994, l'équipement devra être acquis sous la pression du temps.

## **96 Etapes ultérieures possibles**

Actuellement, on ne peut se demander si et quand les moyens destinés à être engagés devront être complétés. L'appréciation de cette question se fera sur la base des besoins de l'ONU et de la CSCE, de nos propres expériences, ainsi que de nos possibilités en personnel, en matériel et dans le domaine financier. Dans tous les cas, le Conseil fédéral adressera un rapport aux Chambres fédérales et fera d'éventuelles propositions en temps utile.

## **10 Programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le rapport concernant le Programme de la législature 1992-1995 (FF 1992 III 1, ch. III/3.1.1).

## **11 Bases légales**

### **11.1 Constitutionnalité**

L'envoi de troupes chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix est en principe compatible avec l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, cst., qui prévoit l'obligation générale de servir (voir à cet effet art. 116, 4<sup>e</sup> al., OM; FF 1983 II 493). Comme les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération (art. 20 cst.), celle-ci peut édicter les bases légales nécessaires pour l'engagement de troupes de casques bleus. Par ailleurs, un tel engagement, comme du reste les participations aux actions en faveur du maintien de la paix, qui ont eu lieu jusqu'ici, relève de la compétence de la Confédération, conformément à l'article 8, cst. Selon l'article 85, chiffre 5, et l'article 102, chiffre 8, cst., l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral se partagent ces tâches de politique étrangère. L'Assemblée fédérale participe à la définition légale des principes concernant les casques bleus. En accordant les moyens financiers nécessaires, elle fixe le cadre budgétaire pour l'engagement de troupes suisses. En tant qu'organe de contrôle, elle examine l'opportunité des opérations suisses. Le Conseil fédéral est chargé de compléter la politique suisse dans le domaine des actions en faveur du maintien de la paix. Il définira avec l'ONU et la CSCE la forme, l'étendue et la durée de la participation à une opération.

### **11.2 Forme de la base légale**

La base légale concernant l'envoi de troupes de casques bleus suisses doit figurer dans une loi fédérale pour les raisons suivantes:

- a. il ne s'agit pas de prévoir une seule action, mais de créer de manière générale et abstraite le cadre destiné à plusieurs participations futures;

- b. le Conseil fédéral n'est habilité à conclure des traités de droit international public de cette portée que si une délégation figure expressément dans un texte de loi;
- c. les domaines principaux doivent être réglés par le législateur.

La base légale permettra au Conseil fédéral de conclure en temps utile les traités nécessaires et de prendre la décision au sujet de la participation à une opération, de son étendue, de sa poursuite ou de son interruption prématurée.

35445

## Abréviations

AC	- atomique – chimique
al.	- alinéa
art.	- article
cf.	- confer, comparer
CSCE	- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
cst.	- constitution fédérale
DFAE	- Département fédéral des affaires étrangères
DMF	- Département militaire fédéral
FF	- Feuille fédérale
FINUL	- Force intérimaire des Nations Unies au Liban (UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon)
FNUOD	- Force des Nations Unies chargées d'observer le désengagement (GOLAN) (UNDOF – United Nations Disengagement Observer Force)
GANUPT	- Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (Namibie) (UNTAG – United Nations Transition Assistance Group)
JAAC	- Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
MINURSO	- Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental
NNSC	- Neutral Nations Supervisory Commission = Commission neutre de surveillance de l'armistice en Corée
ONU	- Organisation des Nations Unies
ONUST	- Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Proche-Orient (UNTSO – United Nations Truce Supervision Organisation)
p.	- page
RS	- Recueil systématique
ss	- et suivantes
UNFICYP	- Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre



**UNPROFOR**

**– United Nations Protection Force  
= Troupes de protection des Nations Unies pour  
l'ex-Yougoslavie**

35445

# 1. Opérations de maintien de la paix de l'ONU

(Etat au 1<sup>er</sup> juin 1992)

Annexe 1

## 1.1 Opérations terminées

Nom de l'opération	Durée	Mandat	Lieu/Zone	Nombre max. de personnes engagées	Coût en mio. de \$US
Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I)	novembre 1956 à juin 1967	Surveiller l'arrêt des hostilités ainsi que le retrait des troupes françaises, britanniques et israéliennes du sol égyptien; occuper la position entre les troupes égyptiennes et israéliennes	Région du canal de Suez, puis le long de la ligne de démarcation dans la région de Gaza et de la frontière internationale dans le Sinaï	6073 (fév. 1957)	214,2
Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL)	12 juin 1958 au 9 décembre 1958	Surveiller la frontière libanaise	Frontière libano-syrienne	591 (nov. 1958)	3,7
Opération des Nations Unies au Congo (ONUC)	15 juillet 1960 au 30 juin 1964	Garantir le retrait des troupes belges et contribuer au maintien de l'ordre; puis préserver l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Congo, empêcher que la situation ne dégénère en guerre civile	Zaire (anciennement République du Congo)	19 828 (juillet 1961)	400,1
Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (West Irian) (UNSF)	3 octobre 1962 au 30 avril 1963	Maintenir la paix et la sécurité dans un territoire provisoirement placé sous l'autorité des Nations Unies	Papouasie-Nouvelle-Guinée (anciennement West Irian)	1576	Coûts partagés à parts égales entre l'Indonésie et les Pays-Bas

Nom de l'opération	Durée	Mandat	Lieu/Zone	Nombre max. de personnes engagées	Coût en mio. de \$US
Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM)	4 juillet 1963 au 4 septembre 1964	Observer l'application et garantir le respect du traité de désengagement signé par l'Arabie Saoudite et la République Arabe Unie	Yémen	189	1,8
Mission du Représentant du Secrétaire général en République Dominicaine (DOMREP)	15 mai 1965 au 22 octobre 1966	Surveiller la situation et dénoncer les violations du cessez-le-feu	République Dominicaine	2	0,28
Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (UNIPOM)	23 septembre 1965 au 22 mars 1966	Surveiller le cessez-le-feu le long de la frontière entre l'Inde et le Pakistan, à l'exception de l'Etat de Jammu-et-Cachemire	Frontière Indo-Pakistanaise entre le Cachemire et la Mer d'Oman	96 (oct. 1965)	1,7
Force d'urgence des Nations Unies II (FUNU II)	25 octobre 1973 au 24 juillet 1979	Surveiller le cessez-le-feu entre Israël et l'Egypte et constituer une zone-tampon	Région du canal de Suez et presqu'île du Sinaï	6973 (fév. 1974)	446,5
Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT)	1 <sup>er</sup> avril 1989 au 21 mars 1990	Organiser des élections et assurer l'accèsion de la Namibie à l'indépendance	Namibie et Angola	4493 (nov. 1989)	383,5
Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP)	15 mai 1988 au 15 mars 1990	Constater les violations des conventions passées entre l'Afghanistan et le Pakistan	Frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan	50 (mai 1988)	14,0
Organisme des Nations Unies pour la vérification des élections en Haïti (ONUVEH)	5 octobre 1990 au 27 janvier 1991	Surveiller les élections en Haïti	Haïti	350	12

Nom de l'opération	Durée	Mandat	Lieu/Zone	Nombre max. de personnes engagées	Coût en mio. de \$US
Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I)	3 janvier 1989 au 22 juillet 1991	Surveiller le retrait des troupes cubaines d'Angola	Angola	70 (déc. 1989)	16
Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Irak (GOMNUII)	20 août 1988 au 28 février 1991	Surveiller le cessez-le-feu entre l'Iran et l'Irak ainsi que le retrait des troupes aux frontières internationales	Frontière Iran/Irak	399 (juin 1990)	200
Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA)	7 décembre 1989 au 17 janvier 1992	Surveiller la démobilisation, le cessez-le-feu et le processus électoral	Amérique centrale	1098 (mai 1988)	91

## 1.2 Opérations en cours

Nom de l'opération	Début	Mandat	Lieu/Zone	Nombre de personnes engagées	Dépenses 91 Budget 92 en mio. de \$US
Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST)	11 juin 1948	Surveiller le cessez-le-feu en Palestine; surveiller le cessez-le-feu dans la zone du canal de Suez et sur les hauteurs du Golan après la guerre israélo-arabe de 1976; aujourd'hui, l'ONUST appuie le FNUOD et la FINUL	Actuellement frontière israélo-syrienne et israélo-libanaise, Sinäi et Beyrouth	300	1991: 27 1992: 31,5
Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP)	24 janvier 1949	Surveiller le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan dans l'Etat de Jammu-et-Cachemire	Frontière entre le Jammu-et-Cachemire et le Pakistan	40	1991: 4,5 1992: 5,6

Nom de l'opération	Début	Mandat	Lieu/Zone	Nombre de personnes engagées	Dépenses 91 Budget 92 en mio. de \$US
Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	27 mars 1964	Empêcher un réveil du conflit et contribuer au maintien de l'ordre. Surveiller le cessez-le-feu de 1974 et occuper une zone-tampon entre les deux parties au conflit	Chypre	2200	1991: 30,8 1992: 30,8
Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)	3 juin 1974	Surveiller le cessez-le-feu entre la Syrie et Israël; créer une zone-tampon entre les troupes syriennes et israéliennes	Plateau du Golan	1300	1991: 41,4 1992: 42,8
Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)	19 mars 1978	Assurer le retrait des troupes israéliennes du Liban sud, aider le gouvernement libanais à rétablir son autorité sur cette région	Sud-Liban	5800	1991: 153,5 1992: 153,3
Mission d'observation des Nations Unies pour l'Irak et le Koweït (MONUIK)	9 avril 1991	Surveiller la zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Irak et le Koweït et du bras de mer de Khor Abdullah	Zone frontalière entre l'Irak et le Koweït	549	1991: 67 1992: 67,2
Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental (MINURSO)	29 avril 1991	Organiser un référendum et surveiller le cessez-le-feu	Sahara occidental	375	1991: 52,8 1992: 45,7
Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL)	20 mai 1991	Vérification du respect des droits de l'homme selon les accords de San José; supervision des accords de Mexico, en particulier du cessez-le-feu	Salvador	543	1991: 10,1 1992: 39
Mission de vérification des Nations Unies en Angola II (UNAVEM II)	30 mai 1991	Surveiller l'application du traité de paix de Lisbonne ainsi que du cessez-le-feu; envoi d'observateurs pour surveiller les élections	Angola	440	1991: 49,5 1992: 61,6

Nom de l'opération	Début	Mandat	Lieu/Zone	Nombre de personnes engagées	Dépenses 91 Budget 92 en mio. de \$US
Force de protection des Nations Unies (FORPRO-NU)	21 février 1992	Surveillance de la trêve, de la démilitarisation et du désarmement, contrôle de quatre zones de protection de l'ONU	Ancienne Yougoslavie, Croatie	13 870 (autorisés)	1992: 607
Administration de transition au Cambodge (UNTAC)	28 février 1992	Mise en vigueur de l'accord de paix de Paris, prise en charge de fonctions de l'administration civile, préparation des élections, surveillance de la trêve	Cambodge	19 500 (autorisés)	1992: 979,7
Opération de l'ONU en Somalie (ONUSOM)	24 avril 1992	Surveillance de la trêve, garantie de l'aide humanitaire	Somalie	50 500 (proposés)	1992: 23

**Comparaison des efforts fournis par différents pays dans le domaine des opérations de maintien de la paix en 1991**

(Contributions en millions de francs)

	Contributions obligatoires	Autres contributions	Total	Contributions totales en % du PNB
Finlande .....	2,85	73,7	76,55	0,04
Norvège .....	5,5	107,5	113	0,07
Suède .....	7,6	64,5	72,1	0,04
Autriche .....	5,95	60,6	66,55	0,05
Suisse .....	—	34,7	34,7	0,01

## Contributions de la Suisse à des opérations de maintien de la paix (Etat au 1<sup>er</sup> juin 1992)

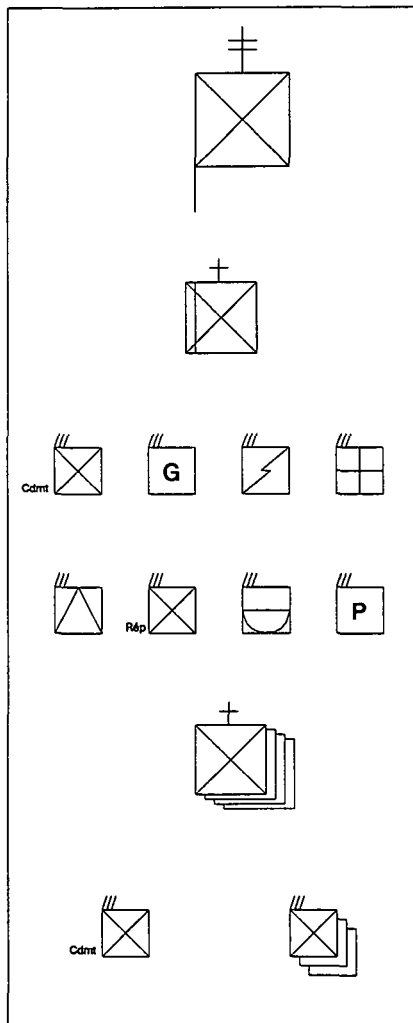
Organisation	Nature de la contribution	Durée	Montant total en frs	Budget 1992 en frs
FUNU I (Sinaï)	Transport de troupes et de matériel	1956	1 500 000	
ONUC (Congo)	Mise à disposition de moyens de transports, de médecins et de techniciens	1960-1964	11 300 000	
GANUPT (Namibie)	Unité sanitaire/observateurs électoraux	1989/1990	30 942 000	
GOMNUII (Iran-Irak)	- Avion avec équipage	1988/1991	6 625 740	
	- Mission d'évaluation médicale	1989	16 000	
Différentes organisations	Financement d'appareils codeurs pour la mise sur pied d'un système de communication entre les différentes opérations de maintien de la paix	1984/1990	1 686 850	
Mali-Burkina Faso	Livraison de matériel géodésique pour le marquage des frontières	1989	600 000	
ONUVEH (Nicaragua)	Contribution financière à la formation des observateurs	1989	170 000	
UNGOMAP (Afghanistan)	Mise à disposition d'un avion pour missions de reconnaissance	1988	168 000	
ONUVEH (Haïti)	Observateurs électoraux	1990/1991	120 000	
Commission neutre de surveillance en Corée (NNSC)	Délégation d'officiers (aujourd'hui)	dès 1953	25 858 652	1 097 650
UNFICYP (Chypre)	Contributions volontaires annuelles	dès 1964	31 028 500	3 000 000
ONUST (Proche-Orient)	- Avion avec équipage	dès 1967	56 289 741	4 200 000
	- 5 observateurs militaires	dès 1990	2 206 000	1 900 000
	- Formation en matière de sécurité	1990/1991	100 000	
	- Appareils de détection pour le contrôle des bagages	1992		600 000



Organisation	Nature de la contribution	Durée	Montant total en frs	Budget 1992 en frs
FINUL (Sud-Liban)	- Contribution volontaire annuelle	dès 1988	9 500 000	2 500 000
	- Financement d'une petite STEP	1989	87 000	
MINURSO (Sahara occidental)	- Mise à disposition d'un avion pour mission de reconnaissance	1987	112 000	
	- Mise à disposition d'un avion avec 2 experts pour mission technique	1990	202 000	
	- Unité sanitaire	dès 1991	15 600 000	22 300 000
	- Observateurs électoraux		100 000	650 000
	- Rapatriement de réfugiés	1991	4 000 000	
Différentes organisations	Financement d'un service d'ambulance de la REGA pour le rapatriement des membres blessés ou malades des opérations de maintien de la paix	dès 1989	920 000	1 000 000
MONUIK (Irak, Koweït)	Mise à disposition d'avions avec équipage	dès 1991	1 400 000	2 000 000
Commission spéciale désarmement de l'Irak	Experts B et C	dès 1991	10 000	140 000
Différentes organisations	Bons offices	dès 1991	700 000	1 300 000

## Articulation possible d'un contingent suisse en faveur d'opérations pour le maintien de la paix

### Ordre de bataille



### Effectifs

Contingent CH	600
Etat-major de bataillon	10
Compagnie d'état-major	198
- section de commandement	18
- section sapeur	28
- section transmission	22
- section sanitaire	19
- section soutien	31
- section réparation	31
- section transport	27
- section gendarmerie de l'armée	22
Compagnie d'intervention (4 x) chacune	98
- section de commandement chacune	14
- section d'intervention (3 x) chacune	28

**Loi fédérale  
concernant les troupes suisses chargées  
d'opérations en faveur du maintien de la paix  
(LOMP)**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère;  
vu l'article 20 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 24 août 1992<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Section 1: Principes**

**Article premier** Troupes suisses

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut constituer des troupes qui sont mises à la disposition des Nations Unies et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) pour des opérations en faveur du maintien de la paix (troupes suisses).

<sup>2</sup> Il fixe l'effectif et la composition de ces troupes.

**Art. 2** Conditions d'engagement des troupes

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est habilité à conclure de sa propre compétence des conventions avec les Nations Unies et dans le cadre de la CSCE concernant l'engagement de troupes suisses, pour autant que:

- a. les parties directement impliquées dans un conflit aient donné leur accord;
- b. les Nations Unies ou la CSCE garantissent que les troupes adoptent un comportement neutre et ne fassent usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense, et
- c. le Conseil fédéral puisse se réserver le droit de retirer les troupes suisses en tout temps.

<sup>2</sup> Pour les questions de nature technique ou administrative, le Conseil fédéral peut déléguer sa compétence au Département fédéral des affaires étrangères ou au Département militaire fédéral.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport concernant les conventions qu'il a conclues avec les Nations Unies et dans le cadre de la CSCE conformément au 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>1)</sup> FF 1992 V 1077

## **Section 2: Statut des membres des troupes suisses**

### **Art. 3 Engagement volontaire**

<sup>1</sup> Seuls les militaires peuvent être admis dans les troupes suisses.

<sup>2</sup> L'engagement est volontaire.

### **Art. 4 Rapport de service**

<sup>1</sup> Pour la formation en Suisse et pour l'engagement, la Confédération conclut avec les membres des troupes suisses un contrat de droit public conformément à l'article 62 du statut des fonctionnaires, du 30 juin 1927<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral édicte un règlement de service qui porte notamment sur les points suivants:

- a. but, nécessité et organisation des troupes suisses;
- b. prescriptions générales de service;
- c. procédure en matière de plainte;
- d. procédure disciplinaire.

### **Art. 5 Imputation sur l'obligation personnelle de servir**

<sup>1</sup> Les jours de formation en Suisse et une partie de l'engagement sont imputés sur l'obligation personnelle de servir dans l'armée.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les modalités de détail.

### **Art. 6 Assurance militaire**

Les membres des troupes suisses sont assurés conformément à la loi fédérale du 20 septembre 1949<sup>2)</sup> sur l'assurance militaire.

### **Art. 7 Responsabilité pénale**

<sup>1</sup> Les membres des troupes suisses sont soumis au droit pénal militaire:

- a. durant le service;
- b. hors du service en relation avec leurs obligations de service et leur fonction de service, ou
- c. s'ils portent l'uniforme.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut, en plus des sanctions disciplinaires prévues aux articles 184 et suivants du code pénal militaire<sup>3)</sup>, prévoir dans le règlement de service pour les troupes suisses les sanctions disciplinaires suivantes:

- a. interdiction de sortie;
- b. amende.

<sup>1)</sup> RS 172.221.10

<sup>2)</sup> RS 833.1

<sup>3)</sup> RS 321.0

### **Section 3: Référendum et entrée en vigueur**

#### **Art. 8**

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

35445

## **Message relatif à la loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix du 24 août 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.071
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1992
Date	
Data	
Seite	1077-1121
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 119

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.