

03.030

**Message  
concernant l'engagement d'officiers suisses dans une  
mission de promotion de la paix auprès des états-majors  
de l'International Security and Assistance Force (ISAF)  
en Afghanistan**

du 16 avril 2003

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'engagement d'officiers suisses dans une mission de promotion de la paix auprès des états-majors de l'«International Security and Assistance Force (ISAF)» en Afghanistan, en vous proposant de l'adopter.

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

16 avril 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Depuis le 8 mars 2003, deux officiers de l'armée suisse, en tant qu'officiers supérieurs, sont engagés dans une mission de promotion de la paix dans la Brigade Multinationale Kaboul (KMNB) au sein de l'«International Security and Assistance Force» en Afghanistan (ISAF). Le DDPS, en accord avec le DFAE, a répondu ainsi à une demande présentée par l'ISAF, sous commandement germano-hollandais, et accepté de participer avec quelques personnes à un engagement analogue à celui des observateurs militaires de cette mission de l'ONU.*

*En envoyant des experts militaires en Afghanistan, la Suisse prend aussi position: notre pays concrétise ainsi sa volonté de solidarité avec les efforts internationaux qui sont entrepris pour garantir la sécurité par la coopération. La participation d'officiers suisses expérimentés à l'ISAF permet également un nouveau transfert de connaissances et d'expériences en faveur de notre promotion militaire de la paix.*

*Conformément à l'ordonnance du 24 avril 1996 sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices (RS 172.221.104.4), le DDPS est responsable de l'engagement de personnel militaire dans des actions de maintien de la paix (art. 3, al. 2, let. b). Pour des engagements qui ont une signification politique particulière, c'est le Conseil fédéral qui décide (art. 3, al. 1). Les officiers engagés au sein de l'ISAF sont armés pour leur propre protection et leur mission durera plus de trois semaines, raison pour laquelle elle doit être approuvée par l'Assemblée fédérale (art. 66b, al. 4, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, LAAM). Le Conseil fédéral a donné son accord à cet engagement le 16 avril 2003. En cas d'urgence, le Conseil fédéral peut demander l'approbation de l'Assemblée fédérale ultérieurement.*

*Cette approbation ne peut être demandée ultérieurement, par procédure spéciale, au plus tôt lors de la session d'été 2003 des Chambres fédérales.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Contexte**

Le 12 septembre 2001, une journée après les attaques terroristes à New York et à Washington, le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa résolution 1368, a condamné catégoriquement dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes, et il considère de tels actes comme une menace pour la paix et la sécurité internationales. Dans la même résolution, le Conseil de sécurité a rappelé le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective, inscrit dans la Charte des Nations Unies, et a confirmé la nécessité de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'éviter de telles menaces à l'avenir. Suite à cette résolution, les Etats-Unis, en collaboration avec des Etats amis, ont réalisé l'opération «ENDURING FREEDOM».

Par la résolution 1386, du 20 décembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé les conditions de la «*constitution, pour six mois, d'une force internationale d'assistance à la sécurité pour aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr*». Par la résolution 1413, le mandat a été prolongé jusqu'au 20 décembre 2002 (ISAF II), et par la résolution 1444, pour une année supplémentaire (ISAF III) jusqu'au 20 décembre 2003. Il faut s'attendre à ce que le Conseil de sécurité des Nations Unies prolonge ce mandat pour une année de plus.

Lors de la prise de commandement de l'ISAF III par l'Allemagne et les Pays-Bas, en février 2003, une demande de soutien a également été adressée à la Suisse, parmi d'autres pays.

## 1.2 **L'engagement de la Suisse en Afghanistan**

### 1.2.1 **L'engagement civil**

En Afghanistan, la Suisse s'engage dans divers domaines civils. Depuis décembre 2001, la Suisse, au titre d'un soutien au gouvernement intérimaire, a versé environ 400 000 francs dans le fonds géré par le Programme de développement des Nations-Unies (PNUD) et 230 000 dollars US au «Law and Order Fund» pour le soutien à la police. A l'occasion de sa visite à Kaboul, le conseiller fédéral Joseph Deiss a annoncé, au profit du gouvernement intérimaire, le versement d'un montant d'un million de francs à l'«Afghanistan Reconstruction Trust Fund», géré par la Banque mondiale.

En 2002, une somme de près de 20,8 millions de francs (année précédente: 17,5 millions) a été accordée à l'Afghanistan pour une aide d'urgence et une aide à la reconstruction. Deux tiers de ce montant, destiné à l'aide humanitaire, sont engagés dans des activités multilatérales (CICR: 2,5 millions; HCR: 3,0 millions; Programme alimentaire mondial: 4,5 millions). Cette aide est destinée, en priorité, à soutenir le programme du HCR en faveur des réfugiés au Pakistan et en Iran. En

plus de l'aide financière accordée aux programmes des organisations multilatérales, la Direction du développement et de la coopération (DDC) met des experts du Corps suisse d'aide humanitaire à disposition. Des ingénieurs du bâtiment, des logisticiens et des médecins prennent part aux programmes d'aide d'urgence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), du Programme alimentaire mondial (PAM), de l'UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance) et du CICR, dans leurs activités de planification et de coordination. En plus de l'aide alimentaire, des projets agricoles sont financés en faveur des réfugiés qui rentrent au pays et de la population qui souffre de la sécheresse. Les projets agricoles, soutenus par des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales, concernent essentiellement la distribution de semences. Depuis août 2002, un coordonnateur permanent de la DDC est installé à Kaboul.

### 1.2.2 L'engagement militaire

Depuis le 3 mai 2002, le DDPS soutient, par un consultant logisticien, le «Mine Action Program for Afghanistan (MAPA)», programme mené sous l'égide des Nations Unies. Par ailleurs, un consultant technique pour les questions de formation a été mis à disposition de l'organisation non gouvernementale «Fondation Suisse de Déminage», de mars à juin 2002, ainsi que du matériel spécial pour une valeur de près de 25'000 francs. L'année dernière, le DDPS a également fourni à la communauté internationale près de 2500 sacs à dos, sacs de couchage et couvertures pour la réorganisation des forces armées afghanes.

Le DFAE soutient un engagement d'officiers supérieurs dans des états-majors de l'ISAF, à Kaboul. Une enquête préalable à l'Etat-major général a montré que le DDPS pouvait, dès mars 2003, envoyer deux officiers expérimentés (un capitaine et un major) rejoindre l'état-major multinational à Kaboul. Dans la situation de plus en plus tendue en Irak, le DFAE a été prié de réexaminer son avis du 11 décembre 2002, ce qui lui a permis de confirmer qu'il serait judicieux de compléter l'engagement de la Suisse en Afghanistan par cette modeste composante militaire.

Le DDPS partage l'appréciation du DFAE et a approuvé, à partir du 8 mars 2003, une mission de promotion de la paix en se fondant sur les réflexions suivantes:

- En envoyant des spécialistes militaires, la Suisse prend aussi position : *notre pays montre ainsi sa volonté de solidarité avec les efforts internationaux entrepris par les Nations Unies pour garantir la sécurité par la coopération.*
- L'envoi de deux officiers suisses expérimentés à l'ISAF III permet un transfert de connaissances et d'expériences en faveur de *notre promotion militaire de la paix.*
- Dans le cadre de notre engagement SWISSCOY au Kosovo et dans de nombreux engagements dans des missions de l'ONU, nos officiers de milice ont montré qu'ils pouvaient fournir une contribution efficace au sein d'états-majors multinationaux. Ils ont également, ainsi, pu donner une preuve du bien-fondé de notre système de milice.
- Les expériences réalisées au cours d'une période de près de 15 ans et plus de 20 missions ont montré que le personnel militaire suisse, en règle générale, est bien accepté par la population locale, acceptation qui n'est pas forcément

acquise aux ressortissants de nombreux autres pays. La Suisse profite du fait qu'elle n'a pas de passé colonial et qu'elle ne vise aucun pouvoir politique dans les conflits actuels.

Pour l'engagement demandé ici, il s'agit d'une mission de promotion de la paix au sens des art. 66 ss LAAM. Par la résolution 1386, les conditions d'un mandat de l'ONU ont été créées.

### 1.3 Compétence

La compétence du Conseil fédéral pour décider de missions de promotion de la paix se fonde sur l'art. 66b, al. 1, LAAM, et l'ordonnance sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices (RS 172.221.104.4) règle, en plus des questions d'emploi et de gestion du personnel, la répartition interne des compétences entre le DDPS et le DFAE. Conformément à ces dispositions, le DDPS est compétent pour l'engagement de personnel militaire dans des actions de maintien de la paix (art. 3, al. 2, let. b). Lors d'engagements qui ont une signification politique particulière, le Conseil fédéral décide (art. 3, al. 1).

Le 16 avril 2003, le Conseil fédéral a pris la décision suivante:

1. Le DDPS est habilité à envoyer des officiers en mission de promotion de la paix dans les états-majors de l'«International Security and Assistance Force (ISAF)» en Afghanistan.
  - a. Ces officiers seront armés pour assurer leur propre protection.
  - b. L'engagement ne compte au maximum que quatre officiers à la fois.
  - c. Cet engagement a lieu dans le cadre du mandat de l'ONU.
  - d. Le DDPS peut à tout moment mettre fin à la mission.
2. Le message et le projet d'arrêté fédéral concernant l'engagement d'officiers suisses dans une mission de promotion de la paix auprès des états-majors de l'ISAF en Afghanistan sont approuvés.
3. Le Secrétariat de l'Assemblée fédérale est informé de la publication de ce message par le formulaire d'annonce de la Chancellerie fédérale.

Les militaires en mission auprès de l'ISAF seront armés pour assurer leur propre protection et leur engagement durera plus de trois semaines. Par conséquent, l'Assemblée fédérale doit l'approuver lors de sa prochaine session, conformément à l'art. 66b, al. 4, LAAM. En cas d'urgence le Conseil fédéral peut demander l'approbation de l'Assemblée fédérale ultérieurement.

Cette approbation peut être demandée ultérieurement, par procédure spéciale, au plus tôt lors de la session d'été 2003 des Chambres. Pour l'engagement d'officiers suisses auprès de l'ISAF, le DDPS dispose à tout instant, comme lors d'autres engagements à l'étranger, de la possibilité de mettre fin à la mission en fonction d'une nouvelle appréciation de la situation en matière de politique de sécurité.

## **2 Conséquences pour les finances et le personnel**

Cet engagement n'occasionnera pas de frais supplémentaires. Ces derniers seront assumés par le budget ordinaire de la Division des opérations en faveur du maintien de la paix du Groupe des opérations de l'Etat-major général.

Pour la phase ISAF III, les coûts pour l'engagement de deux officiers s'élèvent au total à 380 000 francs. Dans ce montant, calculé sur la base de deux hommes/année, sont inclus les salaires, les indemnités, les cotisations d'assurances sociales, les frais de matériel et de formation.

## **3 Programme de la législature**

Le projet n'a pas été annoncé dans le rapport du 1<sup>er</sup> mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003. Mais le présent arrêté concernant l'engagement d'officiers suisses dans une mission de promotion de la paix auprès des états-majors de l'ISAF, en Afghanistan, est manifestement un objectif important de politique de sécurité, au sens de notre stratégie de *la sécurité par la coopération*.

## **4 Forme de l'acte**

Le présent arrêté fédéral est un acte particulier de l'Assemblée fédérale expressément prévu par une loi fédérale (art. 66b, al. 4, LAAM) et par la Constitution (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). Comme il ne contient pas de règles de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst., et art. 4, al. 2, LREC).