

[dodis.ch/62191](http://dodis.ch/62191)

*Proposition du DFAE et du DMF au Conseil fédéral<sup>1</sup>*

ACCORDS DE PAIX EN YOUGOSLAVIE – DEMANDE PORTANT SUR LE  
TRANSIT PAR LA SUISSE DE TROUPES ET DE MATÉRIEL DE L'OTAN

Confidentiel

Berne, 1<sup>er</sup> décembre 1995

*0. Introduction*

Selon les Accords de Dayton, il est prévu que l'OTAN déploie en Bosnie une force de 60 000 hommes aux fins d'assurer l'application et le respect de l'accord de paix.<sup>2</sup> Pour mener à bien cette opération, l'OTAN souhaite passer avec différents États des accords de transit concernant le transport de troupes et d'équipement. L'Autriche, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie ont d'ores et déjà fait l'objet de telles demandes et leur ont donné, respectivement s'apprêtent à leur donner, une suite positive.

Le 28 novembre, l'OTAN a remis à la Suisse, par l'entremise de son Ambassadeur à Bruxelles, un accord-modèle, portant sur le transit de troupes, essentiellement américaines, et de matériel de RFA en Italie à travers notre pays, avec la requête de le soumettre sans délai à l'attention du Conseil fédéral.<sup>3</sup>

*1. Contenu et portée de la demande de l'OTAN*

Selon les informations obtenues de l'OTAN, le transit pourrait se faire aussi bien par la route ou le rail que par la voie aérienne. Il concernerait le contingent, qui serait transporté dès après la signature des Accords de Dayton le 14 décembre, et l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU d'une résolution fondée sur le chapitre VII de la Charte, par laquelle le Conseil chargera l'OTAN de la mise en œuvre des aspects militaires des Accords de Dayton.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> CH-BAR#E1004.1#1000/9#1059\* (4.10prov.). Cette proposition est signée conjointement par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, et le Chef du DMF, le Conseiller fédéral Adolf Ogi. Elle est approuvée par le Conseil fédéral pendant la séance du 4 décembre 1995, cf. le PVCF N° 1944, facsimilé [dodis.ch/62191](http://dodis.ch/62191). Pour la discussion de la proposition, cf. procès-verbal délibératif de la 38<sup>ème</sup> séance du Conseil fédéral du 4 décembre 1995, [dodis.ch/62195](http://dodis.ch/62195).

<sup>2</sup> Il s'agit de l'Implementation Force (IFOR). Les Accords de paix de Dayton sont signés à Paris le 14 décembre 1995 par le Président de la République fédérale de Yougoslavie, Slobodan Milošević, le Président Alija Izetbegović de la République de Bosnie-Herzégovine et le Président Franjo Tuđman de la République de Croatie. Cf. à ce propos la compilation thématique Guerres de Yougoslavie (1991–2001), [dodis.ch/T1915](http://dodis.ch/T1915), ainsi que la compilation sur les Accords de Dayton, [dodis.ch/C2285](http://dodis.ch/C2285).

<sup>3</sup> Pour l'accord-modèle de l'OTAN du 14 novembre 1995, cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Bruxelles du 28 novembre 1995 dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6091\* (B.51.14.21.30). Les modalités juridiques et techniques de l'opération de transit sont arrêtées dans un accord approuvé par le Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 2089 du 18 décembre 1995, [dodis.ch/62192](http://dodis.ch/62192).

<sup>4</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

## 2. *Données sur l'IFOR («Implementation Force»)*

### 2.1 *États participants*

Outre les membres de l'Alliance participant à l'opération, 14 pays non membres de l'OTAN, dont trois États neutres (Suède, Finlande, Autriche), trois États islamiques et la Russie ont fait des offres de contribution à l'IFOR.

### 2.2 *Mandat*

La mise en œuvre et la surveillance de la dimension militaire des Accords de paix est confiée à l'IFOR. Le mandat de cette dernière recouvre donc essentiellement:

- la surveillance de l'espace aérien bosniaque;
- la surveillance et l'application du cessez-le-feu et du retrait des forces en présence derrière les lignes de cessez-le-feu;
- l'établissement d'une zone démilitarisée de séparation sur la ligne de front interne, et l'interposition entre les belligérants;
- la surveillance du désarmement et de la démobilisation des parties;
- la possibilité de recourir à la force afin d'empêcher toute obstruction à la libre circulation des civils, réfugiés et personnes déplacées et de répondre à toute violence exercée à leur rencontre;
- l'assistance au UNHCR et à d'autres organisations internationales dans l'accomplissement de leurs missions humanitaires.

Contrairement à la FORPRONU, l'IFOR sera dotée de règles d'engagement militaires et d'un équipement lui permettant de répondre par la force à toute provocation ou violation des Accords, quel(s) qu'en soi(en)t l(es) auteur(s). Dans sa réponse à de tels actes, l'IFOR est en effet tenue de faire preuve de la plus stricte impartialité.

La durée du mandat de l'IFOR, quoique non précisée dans les Accords de Dayton, ne devrait pas excéder une année à compter de son déploiement: les États-Unis ont en effet déjà précisé que leur participation (un tiers des effectifs) serait limitée à douze mois et la poursuite des opérations sans les Américains est difficilement concevable.

## 3. *Compatibilité avec la neutralité suisse*

### 3.1 *Droit de la neutralité*

La question se pose d'emblée de savoir si le transit ainsi envisagé serait compatible avec le statut de neutralité de la Suisse. Dans son Rapport sur la neutralité, du 29 novembre 1993,<sup>5</sup> le Conseil fédéral a constaté ce qui suit (p. 75):<sup>6</sup>

«Le droit de la neutralité dans sa conception classique ne s'applique par principe pas aux sanctions qui sont décrétées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte et qui ont l'appui de la majeure partie des membres de la communauté internationale. Selon ce point de vue, la participation d'un État neutre aux sanctions de l'ONU (ainsi décrétées) n'est pas en contradiction avec le

<sup>5</sup> Le Rapport sur la neutralité se trouve en annexe du Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993, QdD 15, doc. 44, [dodis.ch/54677](http://dodis.ch/54677).

<sup>6</sup> Cf. QdD 15, doc. 44, [dodis.ch/54677](http://dodis.ch/54677), p. 224.

droit de la neutralité. Cela vaut pour toutes les sanctions, qu'elles soient économiques ou militaires.»

Dans le même rapport (p. 76),<sup>7</sup> le Conseil fédéral en a tiré la conclusion suivante:

«C'est avant tout dans l'optique de la sauvegarde de ses intérêts et de l'accomplissement de ses obligations de solidarité que la Suisse doit décider de l'opportunité et, le cas échéant, de la forme de sa participation à des sanctions militaires ou à une intervention humanitaire ordonnées ou autorisées par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral doit peser soigneusement les intérêts en présence pour apprécier si la participation de la Suisse à de telles mesures ou du moins l'absence d'entrave est dans l'intérêt de la Suisse et s'impose pour des raisons humanitaires ainsi que pour des raisons de solidarité, d'humanité et de paix internationale. Il doit en particulier déterminer quelle attitude de la Suisse servira le mieux la paix et l'humanité.»

Si l'opération «Joint Endeavour» ne revêt pas pour l'instant le caractère d'une initiative de l'ONU, il est prévu dans les Accords de Dayton que cette légitimation lui soit formellement conférée avant la mi-décembre par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte, notamment son article 42. À noter que la résolution envisagée serait en vigueur au moment où devrait s'effectuer le transit en discussion.<sup>8</sup> Cette même opération ne constitue certes pas non plus une «sanction» au sens usuel de ce terme; il s'agit néanmoins, sans conteste, d'une «action que (le Conseil de sécurité) juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix», au sens de l'article 42. Par ailleurs, non seulement la résolution jouira vraisemblablement d'un soutien massif de la communauté internationale, mais toute l'opération est entreprise avec l'accord exprès des parties au conflit, à savoir la République de Bosnie-Herzégovine, la Fédération croato-bosniaque, la République serbe (de Bosnie), ainsi que la Croatie et la Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Il ressort de ce qui précède que le droit de la neutralité ne s'oppose pas à ce que la Suisse autorise en principe le transit demandé par l'OTAN.

### 3.2 Politique de neutralité

Du point de vue de la politique de neutralité, il faut rappeler que le Conseil fédéral n'a en principe pas autorisé jusqu'ici le transit par notre pays, ou le survol de notre territoire par des troupes étrangères.<sup>9</sup> Récemment toutefois, il a autorisé et il autorise toujours le survol de la Suisse par des avions d'observation AWACS et NIMROD à destination de l'ex-Yougoslavie, compte tenu notamment de la dimension humanitaire de leur mission.<sup>10</sup>

En l'espèce, bien que l'opération envisagée soit fondée sur le chapitre VII de la Charte, elle ne revêt pas le caractère d'une sanction militaire, mais bien d'une action destinée à contribuer à l'application et au respect d'un accord de paix, auquel, de

<sup>7</sup> Cf. QdD 15, doc. 44, [dodis.ch/54677](http://dodis.ch/54677), p. 225.

<sup>8</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

<sup>9</sup> Concernant la question du droit de survol du territoire suisse pendant la Crise du Golfe, cf. DDS 1991, doc. 4, [dodis.ch/54707](http://dodis.ch/54707), ainsi que la compilation [dodis.ch/C2055](http://dodis.ch/C2055).

<sup>10</sup> Cf. les PVCF N° 2381 du 22 décembre 1993, [dodis.ch/62498](http://dodis.ch/62498); N° 1377 du 31 août 1994, [dodis.ch/62405](http://dodis.ch/62405); ainsi que N° 2064 du 18 décembre 1995, [dodis.ch/62406](http://dodis.ch/62406).

surcroît, aucun État n'est opposé. *A fortiori*, l'intérêt de la Suisse dans cette affaire est de ne pas entraver les efforts de paix. Même si l'on tient compte de la précarité de la situation en ex-Yougoslavie, la mesure qui est demandée à la Suisse par la communauté internationale, y compris par les parties au conflit, n'est pas de nature à entraîner notre pays dans ce même conflit. La pesée des intérêts en présence tend par conséquent à indiquer que la Suisse serait justifiée à autoriser le transit envisagé, et qu'elle pourrait appliquer de manière autonome la résolution du Conseil de sécurité,<sup>11</sup> cette dernière devant d'ailleurs être adressée à tous les États.

#### 4. Dimension de politique extérieure

Aussenpolitisch betrachtet scheint es, gerade im Hinblick auf die bevorstehende OSZE-Präsidentschaft, kaum denkbar, dass die Schweiz das NATO-Gesuch ablehnt.<sup>12</sup> Eine Ablehnung würde in Anbetracht der grossen personellen und finanziellen Leistungen, welche die IFOR-Teilnehmer erbringen und angesichts der enormen politischen Bedeutung der Durchführung des Friedensabkommens, ohne Zweifel nicht verstanden. Mehr noch: sie könnte als grober Mangel an Solidarität aufgenommen werden. Im Sinne einer umfassenden Interessenwahrung müsste in diesem Falle aussenpolitischen Erwägungen der Vorrang gegeben werden, obwohl die Sache innenpolitisch nicht unumstritten sein könnte.

#### 5. Considérations de politique intérieure

##### 5.1 Acceptation populaire

Très sensible aux souffrances imposées par la guerre aux civils de Bosnie, la grande majorité de la population suisse est vraisemblablement favorable aux accords de Dayton et, partant, au rôle que l'IFOR est appelée à jouer dans ce cadre.<sup>13</sup> Les multiples appels de particuliers et des médias suisses en faveur d'une réponse militaire de la communauté internationale aux offensives menées par les Bosno-serbes durant l'été dernier attestent de la légitimité que la population suisse reconnaît à la nécessité d'une garantie militaire à tout règlement de paix.<sup>14</sup> L'autorisation de transit sollicitée devrait ainsi rencontrer l'approbation de la majorité de nos concitoyennes et concitoyens.

Néanmoins, l'on ne saurait exclure que certains milieux émettent, pour des raisons divergentes, des critiques à l'encontre d'une telle autorisation. Il conviendra à cet effet de préparer en temps utile une information claire à l'intention du public, portant sur le mandat de l'IFOR, la portée de l'autorisation de transit et sa compatibilité juridique et politique avec la neutralité de la Suisse. Cette information s'attachera plus particulièrement à mettre en relief l'impératif de solidarité, paradigme de notre politique extérieure, dont la Suisse est appelée à tenir compte

<sup>11</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

<sup>12</sup> Die Schweiz wurde am 5. Dezember 1994 in die Führungstroika der OSZE gewählt, per 8. Dezember 1995 wurde ihr der Vorsitz für das Jahr 1996 übertragen. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1170 vom 29. Juni 1994, [dodis.ch/62509](http://dodis.ch/62509); das Referat von Bundesrat Cotti vom 22. Januar 1996, [dodis.ch/62392](http://dodis.ch/62392) sowie die Zusammenstellung [dodis.ch/C2233](http://dodis.ch/C2233).

<sup>13</sup> Cf. la compilation thématique Guerres de Yougoslavie (1991–2001), [dodis.ch/T1915](http://dodis.ch/T1915).

<sup>14</sup> Une collection d'articles de presse à propos d'une réponse militaire aux offensives en Bosnie-Herzégovine se trouve dans les dossiers CH-BAR#E2010-01A#2000/217#86\* (B.58.2), CH-BAR#E2010-01A#2000/217#87\* (B.58.2) et CH-BAR#E2010-01A#2000/217#568\* (B.58.2).

dans cette situation. Le caractère particulier de cette dernière et de l'autorisation sollicitée par l'OTAN exigent à nos yeux que les Chefs des Départements, respectivement des affaires étrangères et militaire, informent directement la presse à l'issue de l'adoption de la présente proposition.

#### *5.2 Risques possibles*

Des actions violentes, telles que des manifestations, des provocations, des blocus et barrages routiers, des actions de sabotage et des actes de violence contre des militaires suisses ou étrangers ne sont, en revanche, guère à redouter.

#### *6. Aspects logistiques*

Le nombre d'hommes et la quantité de matériel appelés à transiter ne sont pas encore connus, mais il appert déjà que l'essentiel du matériel et des troupes transiteront très probablement par l'Autriche et la Hongrie puis la Croatie. Selon toute vraisemblance, le transfert à travers la Suisse ne porterait maximum que sur un tiers des effectifs de l'IFOR, soit quelque 20 000 hommes.

#### *6.1 Transit aérien*

La voie aérienne serait la mieux appropriée pour le transport des effectifs de l'IFOR. Le dispositif comprendrait la mise à disposition d'un aéroport militaire pour les cas d'urgence exclusivement. En revanche, aucune possibilité de faire escale sur territoire suisse ne serait prévue.

#### *6.2 Transit ferroviaire*

Le chargement et le déchargement seraient effectués à l'étranger, respectivement en Allemagne et en Italie. L'acheminement des véhicules militaires de calibre supérieur aux normes ferroviaires suisses devra s'effectuer de façon regroupée, dans la mesure où une ligne devra être réservée à cette seule fin (dans les deux sens).

#### *6.3 Transport par voie de terre*

Le matériel dangereux (explosifs, etc.) doit être quant à lui acheminé par route. Un itinéraire devra être défini à cette fin en collaboration avec les polices cantonales. Les restrictions légales au transit routier (limite des 28 tonnes, interdiction du transit de nuit et le dimanche) devront être respectées. Des exceptions pourraient cependant être accordées sur la base de la législation existante, notamment celle se référant aux transports militaires.

#### *6.4 Conditions spéciales*

L'autorisation de transit requise par l'OTAN ne peut être octroyée que pour autant que les conditions suivantes soient formellement acceptées et respectées par l'OTAN:

– Le transit s'effectuera de préférence par voie aérienne (pour le personnel) et par voie ferroviaire (pour le matériel);

- Le transit par route ne s’effectuera qu’en deuxième priorité dans des situations où cette voie s’impose. Les limitations générales du transit routier demeurent applicables;
- Le transit du matériel dangereux s’effectuera exclusivement par route, en convoi escorté, sur un itinéraire déterminé au préalable par les autorités suisses;
- Les trains devront être chargés, assemblés et déchargés à l’étranger;
- Le transport par train de véhicules militaires de calibre supérieur aux normes ferroviaires suisses doit s’effectuer de façon regroupée, au moment choisi par les autorités suisses dans une marge de temps proposée par l’OTAN;
- Les effectifs de l’OTAN en transit à travers le territoire suisse devront, pour la durée de celui-ci, se séparer de leurs armes personnelles;
- Tout convoi de l’OTAN à travers le territoire suisse devra s’effectuer sous escorte des autorités suisses, sur un itinéraire et à un moment déterminé par ces dernières dans une marge de temps proposée par l’OTAN;
- Les transits nocturnes de l’OTAN par route, escortés par les autorités suisses compétentes, seront autorisés aux mêmes conditions que les transports de nuit de l’armée suisse;
- La composition de chaque transport effectué par route, chemin de fer ou voie aérienne sera notifiée aux autorités suisses compétentes;
- La question de la responsabilité en cas de dommages devra faire l’objet d’un règlement préalable;

### 6.5 Exécution

Der Generalstab führt die Transitaktion. Er kann dazu mit der NATO in direkte Stabskontakte treten. Der Generalstab hat die beteiligten Bundesstellen von EDA, EJPD und EVED mit einzubeziehen.

### 7. Base légale

Contrairement à ce que propose l’OTAN, le déroulement du transit ne devrait pas être réglé par un traité international entre la Suisse et l’Organisation.<sup>15</sup> Un tel accord devant être soumis à l’approbation du Parlement, il ne pourrait être valablement conclu en temps utile du côté suisse. Si l’accord était appliqué provisoirement par le Conseil fédéral, l’approbation parlementaire interviendrait après le transit du gros des troupes, ce qui lui ferait perdre l’essentiel de son objet. La pratique prévoit certes que l’approbation parlementaire a posteriori ne se justifie pas lorsqu’il s’agit de traités urgents et provisoires conclus pour une durée très limitée, si la procédure d’approbation ne peut être menée à son terme qu’une fois le traité devenu caduc (JAAC, N° 58 (1987), p. 397).<sup>16</sup> En l’espèce toutefois, l’importance de l’accord envisagé ne permettrait guère, sur le plan politique, de renoncer à une approbation du Parlement.

En revanche, s’agissant de l’aspect particulier du droit applicable et de l’immunité de juridiction dont peuvent jouir l’OTAN et ses États membres en Suisse, on peut envisager de conclure un accord qui comporterait notamment une clause

<sup>15</sup> Pour l’accord-modèle de l’OTAN du 14 novembre 1995, cf. le télex de l’Ambassade de Suisse à Bruxelles du 28 novembre 1995 dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6091\* (B.51.14.21.30).

<sup>16</sup> Vgl. [dodis.ch/62907](http://dodis.ch/62907).

de règlement des différends. Une telle clause serait en effet utile en cas de contestation des responsabilités. Vu son caractère urgent, l'accord pourrait être conclu par le Conseil fédéral (JAAC, loc. cit.); il pourrait être porté à la connaissance des Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. Une autre possibilité pourrait consister à ce que l'OTAN fasse de son côté une déclaration unilatérale aux termes de laquelle l'Organisation s'engagerait, le cas échéant au nom des États qui participent à l'opération, à assumer la responsabilité des dommages qui pourraient résulter du transit.

#### 8. Proposition

Sur la base des considérations qui précèdent, et pour autant que les Accords de Dayton aient été dûment signés par les parties et que le Conseil de sécurité des Nations Unies ait adopté une résolution chargeant l'OTAN de la mise en œuvre des aspects militaires desdits Accords,<sup>17</sup> nous proposons au Conseil fédéral de:

- donner son accord de principe à l'octroi de l'autorisation de transit à travers la Suisse sollicitée par l'OTAN, aux conditions mentionnées sous chiffre 6 ci-dessus,
- charger le Chef du Département fédéral des affaires étrangères et le Chef du Département militaire fédéral de présenter et d'expliquer aux représentants de la presse la présente décision et les raisons ayant conduit à son adoption,
- charger le DFAE et le DMF de communiquer ladite décision de principe aux instances compétentes de l'OTAN et d'entamer avec celles-ci des consultations dans le but de définir les modalités de l'opération de transit<sup>18</sup> et
- charger l'État-major de l'armée de conduire l'action de transit et d'associer à cette fin les services compétents du DFAE, du DFJP et du DFTCE; d'autoriser l'État-major de l'armée à entrer directement en contacts d'État-major avec l'OTAN.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 15 décembre 1995, UN doc. S/RES/1031.

<sup>18</sup> Cf. à ce propos le PVCF N° 2089 du 18 décembre 1995, [dodis.ch/62192](http://dodis.ch/62192), ainsi que le procès-verbal délibératif de la 44<sup>ème</sup> séance du Conseil fédéral du 18 décembre 1995, [dodis.ch/62196](http://dodis.ch/62196).

<sup>19</sup> Le Conseil fédéral reprend la plupart des points de la proposition, en y ajoutant la clause supplémentaire L'autorisation de transit peut être retirée en tout temps. Pour le texte exact de la décision du Conseil fédéral, cf. le facsimilé [dodis.ch/62191](http://dodis.ch/62191).