

04.029

Message

concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien

du 26 mai 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant trois arrêtés fédéraux simples concernant la prolongation du service d'appui de l'armée pour la protection de représentations étrangères ainsi que l'autorisation des engagements de l'armée en service d'appui dans le cadre de la protection de la frontière et de la sécurité dans le trafic aérien en vous proposant de les adopter.

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

26 mai 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent message concerne les trois engagements en cours de l'armée en faveur des autorités civiles dans le domaine de la sécurité intérieure:

- 1. Engagement de l'armée en service d'appui pour la protection de représentations étrangères et de sièges d'institutions protégées par le droit international public (AMBA CENTRO),*
- 2. Engagement de l'armée pour le renforcement du DFF/Corps des gardes-frontière (LITHOS), et*
- 3. Engagement de l'armée pour appuyer le DFJP/Service fédéral de sécurité et le DETEC/Office fédéral de l'aviation civile dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX).*

Dans le cadre de ces trois engagements, l'armée appuie les autorités civiles, dans la mesure où les effectifs insuffisants de ces dernières ne leur permettent pas d'appliquer les mesures de sécurité requises.

L'opération AMBA CENTRO est assurée par l'engagement de formations de milice, et les opérations LITHOS et TIGER/FOX sont pour leur part assurées par l'engagement de militaires de la Sécurité militaire en tant qu'agents de la Confédération. Dès le 1^{er} juillet 2004, le personnel militaire de LITHOS et de TIGER/FOX devra également être engagé en service d'appui, conformément aux bases légales régissant l'armée entrées nouvellement en vigueur. Il est également nécessaire que les trois engagements en service d'appui soient prolongés jusqu'à la fin de la législation en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2007. Etant donné que les contenus de ces engagements sont liés et que ces derniers dureront plus de trois semaines, ils sont soumis au Parlement dans un message commun. Cette manière de procéder permet au Parlement de mener une discussion politique cohérente. De plus, les commissions et le Parlement ne devront ainsi pas se prononcer une fois par année sur chaque objet isolément.

Les trois engagements subsidiaires de l'armée reposent sur des décisions du Conseil fédéral prises dans le cadre d'USIS (réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse). Le Conseil fédéral a chargé l'armée de fournir aux autorités civiles un appui subsidiaire permanent dans les domaines de la protection de représentations étrangères et de la protection de la frontière (AMBA CENTRO et LITHOS) et de continuer à leur fournir un appui subsidiaire dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX). Ces mandats sont implicitement valables jusqu'à ce que l'effectif du personnel des autorités civiles soit suffisant pour exécuter les mesures de sécurité ou jusqu'à ce que la situation en matière de sécurité se soit détendue.

Les événements du 11 septembre 2001 et la série continue d'attentats terroristes ont des retombées sur la sécurité et le comportement de la communauté internationale. Comme il n'a, jusqu'à présent, pas été possible de contenir le danger d'actes terroristes et que le potentiel de groupes terroristes islamistes radicaux reste considérable, il faut partir du principe qu'une menace accrue subsiste. S'il est peu probable que la Suisse elle-même représente une cible principale pour des groupes terroris-

tes, le danger que des groupes extrémistes tirent profit des lacunes de son système de sécurité subsiste cependant. Ce n'est pas parce que la communauté internationale se focalise actuellement sur le terrorisme à motivation islamiste, qu'il faut oublier les activités d'autres organisations terroristes en Europe [par exemple les Brigades rouges, Euskadi ta Askatasuna (ETA), la Kongra-Gel kurde (PKK/KADEK), et les Moudjahiddines du peuple iraniens (MEK)]. Les manifestations internationales de grande envergure qui ont lieu en Suisse fournissent régulièrement aux milieux prêts à utiliser la violence des occasions de faire connaître leurs revendications politiques à grand renfort de publicité dans les médias.

A la frontière, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) est de plus en plus souvent confronté à des délinquants prêts à recourir à la violence et à des activités criminelles transfrontières. La suppression de l'obligation de visa pour certains pays et l'élargissement de l'UE à l'Est ne feront qu'augmenter la pression qu'il subit. Dans le domaine de la sécurité de l'espace aérien, le trafic aérien reste exposé au danger d'actes de violence. Les dispositifs de sécurité insuffisants de certains aéroports situés dans des régions de crise constituent une menace supplémentaire.

La Constitution attribue aux autorités civiles des cantons la responsabilité première du maintien de la sûreté intérieure. Par contre, conformément à l'art. 57 de la Constitution (Cst.), la Confédération est tenue de fixer le niveau de protection nécessaire ainsi que de soutenir les cantons dans la mesure de ses possibilités pour autant que ce niveau dépasse objectivement leurs capacités.

Selon l'art. 67 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), des troupes peuvent être mises à la disposition, en service d'appui, des autorités civiles qui le demandent afin de protéger des personnes et des biens particulièrement dignes de protection ou afin d'accomplir d'autres tâches d'importance nationale. La tâche doit être d'intérêt public et les autorités civiles doivent ne plus être en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps.

Etant donné que les autorités civiles, en raison de leur manque de personnel, ne peuvent pas accomplir les tâches fédérales dans le domaine de la sécurité intérieure (protection de représentations étrangères, sécurité à la frontière, sécurité dans le trafic aérien), que la situation en matière de sécurité ne s'est pas modifiée et que les pronostics ne permettent pas d'envisager qu'elle se détende prochainement, le soutien des autorités civiles par l'armée reste indispensable dans les domaines mentionnés.

Le Conseil fédéral mettra fin à un service d'appui en cours ou, le cas échéant, aux trois engagements à la fois si les conditions légales venaient à ne plus être remplies ou en cas de disparition de la menace. Si, à l'inverse, une aggravation de la situation devait exiger le renforcement des engagement en service d'appui au-delà du cadre fixé, le Conseil fédéral soumettrait les mesures en question à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral procédera à une nouvelle appréciation de la situation avant l'échéance des arrêtés fédéraux et soumettra, le cas échéant, les propositions nécessaires à l'Assemblée fédérale.

Les trois engagements de l'armée n'entraîneront vraisemblablement pas de dépenses supplémentaires dans la mesure où leurs coûts pourront, comme jusqu'à présent, être assumés dans le cadre des crédits accordés au DDPS. Ils n'auront pas non plus de conséquences en ce qui concerne le personnel, car le nombre des militaires engagés ne pourra, à l'avenir non plus, dépasser l'effectif maximum fixé pour chaque engagement.

Message

1 Objectif et but du message

Le présent message concerne:

1. la prolongation de l'engagement en service d'appui de formations de milice de l'armée pour la protection de représentations étrangères (AMBA CENTRO) et de sièges d'institutions protégées par le droit international public (organisations internationales);
2. l'approbation des engagements LITHOS et TIGER/FOX en tant qu'engagements en service d'appui et leur prolongation. Ces deux engagements sont actuellement assurés par des membres de la Sécurité militaire (jusqu'au 31 décembre 2003: Corps des gardes-fortifications (CGF), depuis le 1^{er} janvier 2004: Sécurité militaire)
 - au profit du DFF/Corps des gardes-frontière (Cgfr), à la frontière, pour LITHOS,
 - au profit du DFJP/Service fédéral de sécurité et du DETEC/Office fédéral de l'aviation civile dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien pour TIGER/FOX.

Conformément aux nouvelles dispositions législatives régissant l'armée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, le personnel militaire des engagements LITHOS et TIGER/FOX devra être engagé en *service d'appui* dès le 1^{er} juillet 2004. Les trois engagements de l'armée devront être prolongés pour la durée de la législature.

Les contenus des trois engagements d'appui aux autorités civiles en cours sont liés. C'est pourquoi ils sont soumis à l'Assemblée fédérale sous forme d'un message commun. Cette manière de procéder permettra au Parlement de mener une discussion politique cohérente. En outre, les commissions et le Parlement ne devront ainsi pas se prononcer une fois par année sur chaque objet isolément. La demande de prolongation pour la durée de la législature en cours découle des mêmes raisons.

2 Contexte

2.1 Décisions du Conseil fédéral dans le cadre du réexamen du système de sûreté intérieure (USIS) en accord avec les cantons

Dans le cadre du rapport USIS-III, le Conseil fédéral a, le 6 novembre 2002, décidé:

- de renforcer, selon les possibilités, l'engagement de l'armée en vue d'un appui subsidiaire aux forces civiles pour les tâches de protection de la frontière, de conférences et d'objets;
- d'appuyer le Cgfr de manière durable et renforcée avec les moyens du DDPS, de manière à ce qu'il puisse compenser ses sous-effectifs en personnel et assurer le contrôle dans les trains internationaux.

Dans le cadre du rapport USIS-IV, le Conseil fédéral a, le 24 mars 2004, décidé:

- de confier dès 2006 à l'armée, dans le domaine de la protection de représentations étrangères, les tâches stationnaires (soit devant les bâtiments à protéger) et stationnaires avancées, de manière subsidiaire et permanente;
- de continuer à engager l'armée, dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien, de manière subsidiaire et avec du personnel professionnel (soit du personnel militaire).

Le Conseil fédéral a pris ces décisions le 24 mars 2004 sur la base des propositions USIS et en accord avec les décisions que la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) avait prises le 20 février 2004. La CCDJP avait notamment approuvé les propositions du rapport final USIS IV relatives à l'exécution future des tâches de police de sécurité de la Confédération: ces propositions portaient sur un appui de l'armée renforcé dans le domaine de la protection des ambassades et des personnes ainsi que dans celui des mesures de sécurité dans le trafic aérien.

2.2 Conséquences des décisions relatives à USIS pour l'armée

Les rapports USIS I à IV ont analysé la situation dans le domaine de la sûreté intérieure, formulé des recommandations à l'intention des organes politiques (Confédération et cantons) et mis en évidence les mesures à prendre: les autorités civiles manquent surtout de personnel pour être en mesure d'assumer les tâches que leur attribue la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure. Une augmentation du personnel des corps de police est cependant actuellement refusée pour des raisons d'ordre financier. C'est pourquoi les autorités civiles bénéficient d'un appui fourni par l'armée dans le cadre de l'accomplissement de tâches de sécurité de la Confédération (voir ch. 2.3 s.).

Avec les décisions relatives à USIS, le Conseil fédéral a chargé l'armée d'appuyer subsidiairement les autorités civiles de manière permanente dans les domaines de la protection de représentations étrangères et de la protection de la frontière (AMBA CENTRO et LITHOS) et de continuer à les appuyer dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX). Ces missions resteront implicitement valables tant que le personnel des autorités civiles ne suffira pas à l'exécution des mesures de sécurité ou que la situation sur le plan de la sécurité ne se sera pas détendue.

2.3 Engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères (AMBA CENTRO)

Les événements du 11 septembre 2001 et les interventions américaines en Afghanistan et en Irak ont engendré un accroissement du risque en matière de sécurité pour les représentations et les institutions diplomatiques en Suisse, notamment celles des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne ainsi que d'autres pays. C'est pourquoi la Confédération a ordonné des mesures préventives pour la protection des représentations étrangères en question. Les cantons concernés jusqu'à présent, à savoir Berne, Zurich, Genève et Vaud, n'ont pu les appliquer en raison du manque de personnel

dans leurs propres corps de police. Le Conseil fédéral a donc, par son arrêté du 24 octobre 2001, approuvé l'appui subsidiaire, par des membres du CGF, des autorités de police civiles dans le cadre des mesures de protection de représentations étrangères. Le 7 décembre 2001, il a décidé d'engager des troupes de milice supplémentaires en service d'appui. Le Parlement a ultérieurement approuvé cet engagement de l'armée en service d'appui lors de la session de printemps 2002 (FF 2002 2047 2632).

La décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 relative à USIS-III a eu pour conséquence que l'ensemble des membres du CGF Corps des gardes-fortifications engagés jusqu'alors pour la protection de représentations étrangères a dû être remplacé par des formations de milice. C'est pourquoi, le 16 avril 2003, le Conseil fédéral a décidé que seules des formations de milice de l'armée seraient engagées pour le service d'appui dans le cadre de l'opération AMBA CENTRO. Il a fixé la fin de l'engagement au 30 juin 2004 au plus tard et le nombre maximum de militaires engagés à 800 pour toute la Suisse. Le Parlement a approuvé cet engagement de l'armée en service d'appui le 10 juin 2003 (FF 2003 3222 4344). Les demandes de prolongation des cantons de Berne, Zurich, Genève et Vaud ont été adressées au Conseil fédéral à la fin de février 2004.

L'engagement AMBA CENTRO est assuré par les formations de l'armée figurant au plan des services qui accomplissent un service d'instruction durant la période en question.

2.4 Engagement de personnel militaire pour renforcer le DFF/Cgfr afin d'assurer la sécurité à la frontière (LITHOS)

C'est en raison de l'augmentation des passages illégaux de la frontière que l'armée appuie, depuis l'automne 1997, le DFF/Cgfr au moyen de membres du CGF à la frontière méridionale de la Suisse, dans le canton du Tessin. En 1998, cet engagement a été étendu aux régions de Kreuzlingen, de Bâle et de Genève, et prolongé, jusqu'au 30 juin 2004, par la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 et son arrêté du 14 mars 2003.

La nécessité de renforcer le Cgfr par des membres du CGF découle de deux raisons: d'une part, le sous-effectif dont souffre le Cgfr depuis de nombreuses années et, d'autre part, le nouveau mandat USIS-III attribué au Cgfr d'assumer également le contrôle des personnes dans les trains internationaux. Cet appui de l'armée permet au Cgfr d'assurer ses missions essentielles de manière plus conséquente (service de douane, police des frontières, police des étrangers et droit d'asile).

L'appui en personnel fourni au Cgfr a été fixé à un effectif maximum de 200 membres de la Sécurité militaire dans le cadre d'un accord de prestations conclu entre la Direction générale des douanes (DFF) et l'armée (DDPS) et avalisé par le Conseil fédéral le 14 mars 2003. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 14 mars 2003, le DDPS et le DFF sont tenus de vérifier si une partie de l'appui qui reste encore à déterminer peut être attribuée par la Sécurité militaire à des militaires en service long de l'infanterie (militaires de milice) à partir du milieu de 2004.

2.5

Engagement de personnel militaire pour la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX)

Le contrôle de la sécurité des passagers des avions et la défense contre des actes illicites à bord d'aéronefs suisses dans le trafic aérien commercial international est une tâche de la Confédération. La situation précaire en matière de personnel dans les corps de police cantonaux a empêché de recruter suffisamment de personnel pour l'accomplissement de cette tâche. C'est pourquoi le DFJP a sollicité, le 11 mai 2001, le chef de l'Etat-major général (jusqu'au 31 décembre 2003: chef de l'Etat-major général; depuis le 1^{er} janvier 2004: chef de l'armée) en vue d'un appui par le CGF. Conformément à l'autorisation du chef de l'Etat-major général du 21 juin 2001, des membres du CGF sont engagés au profit du Service fédéral de sécurité (DFJP) et de l'Office fédéral de l'aviation civile (DETEC) dans les domaines suivants:

- en tant qu'accompagnants de vol armés à bord d'aéronefs suisses (opération TIGER);
- en tant que personnel de contrôle au sol non armé dans des aéroports de Suisse et de l'étranger (opération FOX).

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, les mesures de sécurité dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien ont une importance accrue. C'est pourquoi le rapport USIS-II du 12 septembre 2001 recommandait de poursuivre l'appui en personnel par des membres du CGF et d'engager ceux-ci comme agents de la Confédération et non comme militaires, conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120). Les deux engagements nécessitent le recours à un maximum de 90 membres de la Sécurité militaire (60 pour TIGER et 30 pour FOX), compte tenu du fait que le nombre de membres de la Sécurité militaire engagés simultanément se situe en moyenne entre dix et douze personnes.

3 Aspects relatifs à la sécurité

3.1 Situation générale sur le plan de la sécurité

3.1.1 Conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001 et de la guerre en Irak

Les événements du 11 septembre 2001 et la série continue d'attentats terroristes continuent d'avoir des retombées sur la sécurité et le comportement de la communauté internationale. Celle-ci n'est pas jusqu'à présent parvenue à contenir le danger terroriste de manière durable. Il faut par conséquent partir du principe que la menace au plan international reste élevée. La Suisse elle-même ne devrait pas constituer une cible principale pour des groupes terroristes. Toutefois, le danger subsiste que des groupes extrémistes tirent parti des lacunes du système de sécurité de la Suisse.

3.1.2

Persistance de la menace représentée par l'extrémisme violent et le terrorisme en Europe

La focalisation actuelle de la communauté internationale sur le terrorisme à motivation islamiste et radicale ne doit pas faire oublier les activités d'autres organisations terroristes en Europe: des groupes extrémistes de gauche comme les *Brigades rouges* en Italie ou *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) en Espagne et en France sont toujours actifs. Après la fin des combats en Irak en 2003, la situation de groupes extrémistes concernés en exil en Europe a connu des changements. La pression de la Turquie et des Etats-Unis sur le *Kongra-Gel* (PKK/KADEK) kurde s'est accrue. En Suisse, les activités politiques de ces groupements ont enregistré un recul dans certaines régions; les manifestations n'ont pas donné lieu à des incidents violents. Après les vagues d'arrestations de membres des *Moudjahiddines du peuple* (MEK) iraniens par la police française, certains des membres de ce mouvement ont protesté en tentant de s'immoler par le feu en Suisse; leurs manifestations visaient clairement des représentations diplomatiques.

Les grandes manifestations internationales que la Suisse accueille sont à chaque fois l'occasion, pour des groupes extrémistes violents et pour les milieux anarchistes, de se livrer à des actions violentes contre des particuliers ou des autorités. Les thèmes les plus sensibles sont la politique des Etats-Unis, le conflit du Proche-Orient, la question kurde, le soutien à des prisonniers politiques à l'étranger ou la mondialisation.

3.1.3

La sécurité à la frontière

La situation constatée lors des contrôles quotidiens à la frontière est caractérisée par le degré toujours plus élevé de professionnalisme et de mobilité des délinquants et par le fait qu'ils sont de plus en plus enclins à la violence. Ils tentent de plus en plus souvent d'échapper à un contrôle par la fuite ou de forcer les points de contrôle. Cette prédisposition à la violence est particulièrement marquée dans les régions de Genève et de Bâle, et des membres du Cgfr y sont régulièrement agressés physiquement.

Le Cgfr est en outre de plus en plus souvent confronté à des activités criminelles transfrontières. La pression que subissent les organismes de la protection de la frontière augmentera encore avec la suppression de l'obligation de visa de certains pays et avec l'élargissement de l'UE, à l'Est.

Le manque en effectifs du Cgfr chiffré à 200 postes et le besoin en personnel supplémentaire de 90 postes lié aux contrôles dans les trains internationaux amenuisent la densité des contrôles et de la surveillance à la frontière. Cette situation est aggravée par la réduction de 3 % du budget du personnel et une contribution de 2 % au titre de la gestion des frais de personnel du DFF.

3.1.4 Sécurité dans le trafic aérien

La menace que font peser des organisations terroristes comme Al Qaïda reste élevée. Des dispositifs de sécurité insuffisants dans les aéroports des régions de crise du Proche-Orient et du Moyen-Orient, de l'Afrique, ainsi que de l'Europe du Sud-Est, augmentent en outre les risques qui affectent la sécurité dans le trafic aérien.

3.2 Appréciation des développements possibles

Le potentiel des groupes terroristes islamistes radicaux reste élevé. Les pays voisins ont durci leur politique envers les islamistes – notamment après l'attentat terroriste de Madrid du 11 mars 2004 – et sont susceptibles de devenir eux-mêmes à moyen terme la cible d'attaques perpétrées par des musulmans extrémistes. Cette menace concerne également les alliés des Etats-Unis. Lorsqu'un pays interdit les activités d'une organisation donnée, le danger existe que les sympathisants des organisations interdites tentent de s'établir dans d'autres pays. En raison de sa situation géographique, il incombe à la Suisse de prendre des mesures de sécurité adéquates et harmonisées avec celles décidées à l'étranger.

Il existe en Suisse des groupes extrémistes étrangers qui sont en mesure de perpétrer des actes de violence à tout moment. Pour des raisons d'impact sur les médias, les activistes s'intéressent vraisemblablement en premier lieu aux manifestations de protestation ou de solidarité. Des groupes politiques violents restent en outre des acteurs potentiels dans le contexte de la politique de sécurité, par les moyens qu'ils utilisent; ils continueront de tenter de radicaliser leurs exigences politiques.

Dans le domaine de la sécurité à la frontière, de nouveaux foyers de crise ou la réapparition de la violence dans des régions de crise stabilisées peuvent entraîner des vagues de migration. Celles-ci exigent une définition rapide des priorités et un engagement souple des ressources de la part des organes de protection de la frontière.

Dans le domaine de la sécurité des transports aériens, la mise en danger potentielle du trafic aérien civil par des actes de violence persistera dans le futur.

4 Aspects juridiques

4.1 Obligations de protection découlant du droit international

L'art. 24 LMSI (RS 120; cf. FF 1994 II 1205 s.) règle l'accomplissement des obligations de protection découlant du droit international public. Il précise que les cantons prennent sur leur territoire, après concertation avec l'Office fédéral de la police, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public.

Les obligations de protection découlant du droit international public concernant les représentations étrangères (conformément aux Conventions de Vienne, RS 0.191.01, art. 22 et RS 0.191.02, art. 31) s'étendent d'une part au personnel diplomatique et consulaire, et d'autre part aux bâtiments qui, dans la plupart des cas, sont la propriété de l'Etat étranger. Les organisations internationales ayant un siège en Suisse

bénéficient également de la protection découlant du droit international public. Le droit international public et le droit des conventions internationales sont contraignants pour la Confédération comme pour les cantons. Leur application et leur exécution sont réglées par la répartition interne des compétences prévue par la Constitution.

4.2 Constitutionnalité

La Constitution attribue aux autorités civiles des cantons la responsabilité première du maintien de la sûreté intérieure et, par conséquent, celle de la sécurité de représentations étrangères et d'organisations internationales en Suisse. Par contre, conformément à l'art. 57 Cst. (RS 101), la Confédération est tenue de fixer le niveau de protection nécessaire et de soutenir les cantons dans la mesure de ses possibilités pour autant que ce niveau dépasse objectivement leurs capacités.

Le droit constitutionnel en vigueur ne prévoit pas d'exclusion stricte de l'armée de tâches du domaine du maintien de la sûreté intérieure. L'art. 58, al. 2, Cst., mentionne expressément comme tâche incombant à l'armée le soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure et laisse au législateur le soin de prévoir d'autres tâches pour l'armée. Il est par contre établi que le rôle de cette dernière dans ce domaine est de nature subsidiaire. Cela découle notamment du fait que l'engagement de l'armée revient à la Confédération et que l'exercice de la souveraineté de police effective est, depuis toujours, considéré comme une compétence fondamentale des cantons.

Il est vrai que les engagements de l'armée en service d'appui dans le domaine de la sûreté intérieure ont joué un rôle toujours plus important ces dernières années. Les obligations et imbrications internationales ainsi que l'augmentation de la mobilité dépassent aujourd'hui à certains points de vue les possibilités et les moyens des cantons dans ce domaine et rendent incontournable un engagement accru de la Confédération. Cependant, celle-ci ne dispose actuellement d'aucun autre instrument que l'armée. Les engagements de l'armée au profit de la sûreté intérieure sont toutefois réglés par la loi et sont sans exception placés sous la conduite des autorités civiles.

4.3 Subsidiarité

4.3.1 Généralités

Conformément à l'art. 67 LAAM (RS 510.10), des troupes peuvent être mises à disposition pour fournir une aide en service d'appui aux autorités civiles qui le demandent afin de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection ou d'accomplir d'autres tâches d'importance nationale. La tâche doit être d'intérêt public et les moyens des autorités civiles en personnel, en matériel ou en temps doivent être épuisés.

4.3.2 Surveillance d'ambassades (AMBA CENTRO)

Le personnel dont disposent les quatre cantons concernés que sont Berne, Genève, Zurich et le canton de Vaud ne suffisent pas, en raison de leurs sous-effectifs avérés, à exécuter de manière satisfaisante les mesures de protection d'objets dans le cas de représentations étrangères. Comme la menace, qui s'est accrue précisément dans ce domaine de tâches, exige des mesures de protection gourmandes en personnel, il est impératif que la Confédération mette du personnel à la disposition des cantons concernés afin de les décharger et qu'elle contribue ainsi à l'exécution des obligations de protection découlant du droit international public. Un appui fourni aux cantons requérants par des forces de police provenant des autres cantons ne peut être envisagé sur une longue durée. C'est pourquoi les conditions pour un engagement en service d'appui de formations de l'armée afin de fournir un soutien aux cantons requérants sont remplies.

4.3.3 Renforcement du DFF/Cgfr (LITHOS)

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 et à son arrêté du 14 mars 2003, le Cgfr sera appuyé par du personnel militaire, afin qu'il puisse mieux se consacrer à ses tâches essentielles malgré sa sous-dotation en effectifs.

En raison de la situation à la frontière et de son évolution possible ainsi que des sous-effectifs du Cgfr, les conditions figurant à l'art. 67 LAAM sont remplies. Le renforcement du Cgfr par des militaires, c'est-à-dire l'appui fourni au DFF par l'armée, reste nécessaire.

4.3.4 Sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX)

Conformément à l'art. 122c de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (RS 748.01), des gardes de sûreté sont affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien international commercial aux fins de contrôler les passagers et d'empêcher que des actes pénalement répréhensibles ne soient commis. Peuvent être employés en qualité de gardes de sûreté les gardes-frontière, les membres des corps de police cantonale ou municipale ainsi que d'autres personnes qualifiées.

Comme les forces de police civiles et le Cgfr ne peuvent fournir les effectifs nécessaires à la sécurité dans le trafic aérien en nombre suffisant, le Conseil fédéral a décidé, le 24 mars 2004, de continuer à engager du personnel militaire. Compte tenu de l'appréciation actuelle de la situation et comme les moyens en personnel des autorités civiles ne sont pas suffisants, les conditions figurant à l'art. 67 de la LAAM sont remplies. Il n'est actuellement pas possible de renoncer à l'appui fourni par des militaires au profit du DFJP et du DETEC.

4.4 Service d'appui pour le personnel militaire engagé dans LITHOS et TIGER/FOX

Les formations professionnelles de l'armée ont jusqu'à présent été engagées dans LITHOS conformément à l'ordonnance concernant le Corps des gardes-fortifications du 1^{er} décembre 1986 (abrogée au 1^{er} janvier 2004) et dans TIGER/FOX conformément à la LMSI (RS 120) en tant qu'agents de la Confédération.

L'entrée en vigueur des modifications de la législation militaire du 4 octobre 2002 a eu des effets en ce qui concerne la nature du service du personnel engagé: l'art. 101 de la LAAM en relation avec l'art. 47, al. 1 et 4, LAAM et l'art. 3 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 4 octobre 2002 sur l'organisation de l'armée (Organisation de l'armée, OorgA; RS 513.1) impliquent que, d'une part, les militaires des formations professionnelles sont engagés en tant que personnel militaire, et que, d'autre part, celui qui appartient au personnel militaire est membre de l'armée et fait par conséquent partie de l'armée active.

Vu la législation sur l'armée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 et de manière à garantir l'homogénéité de la réglementation, les membres de la Sécurité militaire (personnel professionnel) seront désormais en service d'appui, comme les militaires de milice, dès le 1^{er} juillet 2004, conformément à l'art. 67 LAAM.

Toutefois, les dispositions contractuelles du droit des rapports de service s'appliqueront comme jusqu'à présent au personnel militaire engagé dans LITHOS et TIGER/FOX conformément à l'art. 73, al. 3, LAAM. Cela signifie que les réglementations du droit du personnel actuelles (imputation des jours de service, horaires de travail, indemnités, prescriptions vestimentaires, etc.) resteront valables pour les membres de la Sécurité militaire également durant la *service d'appui*.

4.5 Pouvoirs de police et recours aux armes à feu

Les pouvoirs de police et le recours aux armes à feu par les troupes engagées sont régies, dans le cadre des dispositions de l'ordonnance du 26 octobre 1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée (OPoA; RS 510.32), par le mandat écrit des autorités civiles compétentes. Le recours aux armes doit être particulièrement proportionné et tenir compte des circonstances.

Les exigences relatives aux règles régissant le comportement (*règles de l'engagement*) ont été élaborées par le DDPS (Domaine Défense), en collaboration avec le DFJP (Office fédéral de la police), le DFF (DGD/Cgfr) et les autorités civiles (polices cantonales) pour chacun des trois engagements de l'armée.

4.6 Approbation des engagements en service d'appui de l'armée

4.6.1 Arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 2004

Conformément à l'art. 70, al. 1, LAAM, le Conseil fédéral est compétent pour ordonner l'engagement en service d'appui. L'arrêté de Conseil fédéral du 26 mai 2004 précise ce qui suit au sujet des engagements:

1. l'engagement de l'armée en service d'appui pour la protection de représentations étrangères (AMBA CENTRO), pour le renforcement du Corps des gardes-frontières (LITHOS) et pour la sécurité dans le trafic aérien dure jusqu'au 31 décembre 2007 au plus tard.
2. le chef de l'armée obtient la compétence:
 - d'engager 800 militaires au plus pour la protection de représentations étrangères (AMBA CENTRO);
 - de mettre à disposition 200 militaires au plus pour renforcer le Corps des gardes-frontière (LITHOS);
 - de mettre à disposition 90 militaires au plus pour la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX).

4.6.2 Nécessité des arrêtés fédéraux

Les engagements AMBA CENTRO, LITHOS et TIGER/FOX ont une durée supérieure à trois semaines et doivent, par conséquent et conformément à l'art. 70, al. 1, LAAM, être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation, lors de sa session suivante.

5 Durée des engagements AMBA CENTRO, LITHOS et TIGER/FOX

5.1 Limitation dans le temps des engagements en service d'appui de l'armée

Le principe de la subsidiarité implique en règle générale une limitation dans le temps d'un engagement en service d'appui de l'armée en fonction de la situation.

Compte tenu des missions confiées à l'armée par le Conseil fédéral dans le cadre d'USIS III et IV et de l'appréciation actuelle de la situation ainsi que ses évolutions possibles, les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles en cours dans le domaine de la protection des ambassades (AMBA CENTRO), de la sécurité à la frontière (LITHOS) et de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX) doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale pour la durée de l'actuelle législature, au plus jusqu'au 31 décembre 2007.

5.2 Achèvement ou renforcement des engagements

Le Conseil fédéral mettra fin à un service d'appui en cours ou, le cas échéant, aux trois à la fois si les conditions légales venaient à ne plus être remplies ou en cas de disparition de la menace.

Si une aggravation de la situation exigeait un renforcement des engagements en service d'appui AMBA CENTRO, LITHOS ou TIGER/FOX dépassant l'ampleur fixée, le Conseil fédéral soumettra les mesures en question à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral procédera à une nouvelle appréciation de la situation avant l'échéance des arrêtés fédéraux et soumettra, le cas échéant, les propositions nécessaires à l'Assemblée fédérale.

6 Conséquences pour le personnel et les finances

6.1 AMBA CENTRO

L'ampleur des moyens en personnel de l'engagement en service d'appui AMBA CENTRO ne sera pas modifiée. Le maximum des militaires engagés ne pourra pas dépasser 800.

La prolongation de l'engagement en service d'appui ne devrait selon toute vraisemblance pas entraîner de dépenses supplémentaires. Le DDPS estime que ses dépenses pourront, comme jusqu'à présent, être assumées dans le cadre des crédits accordés. Si toutefois, en raison d'événements particuliers (voir ch. 3.2), les prestations qui incombent au DDPS devaient se situer sensiblement au-dessus de ce qu'il est possible d'estimer aujourd'hui, celui-ci se réserve de solliciter par la voie ordinaire une suspension du blocage des crédits ou un crédit supplémentaire sans compensation.

6.2 LITHOS

Sous réserve de la prolongation de l'accord de prestations entre la Direction générale des douanes (DFF) et l'armée suisse (DDPS) dans la même ampleur, le DDPS continuera à renforcer le DFF avec 200 membres de la Sécurité militaire au plus. Au cas où des forces de milice (militaires en service long) devaient relever une partie du personnel professionnel du DDPS engagé, la prestation assurée par le DDPS au profit du Cgfr ne serait pas modifiée. L'importance des moyens engagés par le DDPS est réglée par l'accord de prestation.

Le DDPS assume les traitements des membres de la Sécurité militaire engagés sur la base de leur contrat de travail avec la Confédération en tant que personnel militaire. C'est pourquoi les dépenses du DDPS pourront être prises en charge dans le cadre des crédits accordés. Le DFF assumera, comme jusqu'à présent, les dépenses pour les indemnités, les déplacements et le logement.

6.3 TIGER/FOX

Les deux engagements nécessiteront, comme jusqu'à présent, la mise à contribution de 90 membres de la Sécurité militaire au maximum. Expérience faite, le nombre des membres de la sécurité militaire engagés simultanément, compte tenu de la situation actuelle sur le plan de la sécurité, comprend en moyenne dix à douze personnes.

Le DDPS assure les traitements des membres de la Sécurité militaire en raison de leurs rapports de travail contractuels avec la Confédération en tant que personnel militaire. Par conséquent, les dépenses du DDPS pourront être assumées, comme jusqu'à présent, dans le cadre des crédits accordés. Le DETEC s'acquittera, comme

jusqu'à présent, de la plus grande partie des dépenses pour les indemnités, les déplacements et le logement.

7 Relation au programme de la législature

Le message concernant la protection de représentations étrangères en Suisse (AMBA CENTRO) est annoncé dans le rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035, annexe 1, 1089). Les engagements de l'armée en vue de renforcer le DFF/Corps des gardes-frontières (LITHOS) et pour appuyer le DFJP/Service fédéral de sécurité et le DETEC/Office fédéral de l'aviation civile dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX) font partie de la nouvelle stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité ainsi que de la mise en oeuvre de solutions sans incidences financières dans la perspective de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sûreté intérieure (cf. rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 2003–2007: FF 2004 1035, 1072 et 1074).

8 Forme juridique

Les présents arrêtés fédéraux représentent des actes particuliers de l'Assemblée fédérale expressément prévus par une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst., en relation avec l'art. 70, al. 2, LAAM). Comme ils n'ont pas valeur de loi et ne sont pas sujets au référendum, ils revêtent la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).