

14.018

**Message  
relatif à l'arrêté fédéral concernant l'engagement  
de personnel militaire pour donner des conseils en matière  
de sécurité dans les représentations suisses à l'étranger**

du 12 février 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant l'engagement de personnel militaire pour donner des conseils en matière de sécurité dans les représentations suisses à l'étranger.

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

12 février 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Le présent projet vise à instaurer la base légale permettant l'engagement limité dans le temps d'un petit nombre de membres du personnel militaire non armés et en civil pour donner des conseils en matière de sécurité dans les représentations suisses situées dans des Etats dont la situation sécuritaire requiert une expertise particulière.***

*On assiste actuellement à une augmentation du nombre de pays dans lesquels les représentations officielles de la Suisse et d'autres Etats sont confrontées à des problèmes d'ordre sécuritaire. Ces derniers sont le résultat d'une criminalité croissante et souvent violente ainsi que de troubles politiques, et peuvent aller jusqu'à des attentats à finalité terroriste. En règle générale, ces développements sont renforcés par des crises économiques et des tensions sociales. Les forces de sécurité étatiques sont souvent débordées et ne sont plus en mesure de garantir la sécurité des représentations étrangères, comme le prescrit le droit international public. Cette tendance se manifeste dans de nombreuses régions de la planète, par exemple au Caire, à Tripoli, à Islamabad, mais aussi à Nairobi et à Caracas.*

*De ce fait, des situations temporaires peuvent survenir et dépasser les capacités sécuritaires du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Dans les ambassades qui disposent d'un attaché de défense accrédité, ce dernier peut assumer ces charges en plus de son mandat effectif, ce qui ne constitue qu'une solution transitoire. Si l'on a besoin de solutions à long terme, cet expédient ne suffit pas. Dans de tels cas, le DFAE est contraint de rechercher de nouvelles solutions dans les domaines de la prévention et de la protection.*

*Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, et plus précisément le domaine départemental de la Défense, dispose de l'expertise nécessaire pour soutenir le DFAE dans les questions de sécurité. A titre exceptionnel, cette expertise peut être temporairement mise à la disposition du DFAE afin de surmonter des phases de pénurie. Lorsque, dans le cadre de cet engagement, il s'agit de personnel militaire et, par conséquent, selon l'art. 47, al. 4, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM), de militaires, il y a lieu d'ordonner un service d'appui à l'étranger. Toutefois, comme l'engagement dure plus de trois semaines, il nécessite un arrêté fédéral en vertu de l'art. 70, al. 2, LAAM.*

*Afin de s'assurer une plus grande liberté de mouvement dans des situations de ce genre, le Conseil fédéral, dans le cadre de la révision de la LAAM, demandera l'adaptation de l'art. 70, LAAM, afin que la compétence de détacher des personnes isolées lui soit transmise.*

*Etant donné que la révision de la LAAM n'entrera pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Conseil fédéral propose au Parlement une solution transitoire.*

---

*Par conséquent, le Conseil fédéral doit être autorisé, dès l'entrée en vigueur de l'arrêté et jusqu'à la fin de 2016, d'engager jusqu'à trois collaborateurs du personnel militaire pour accomplir des mandats au profit du DFAE. Le DFAE assume la responsabilité de l'engagement.*

*L'évolution de la situation sécuritaire en Egypte depuis la révolution du printemps 2011 a amené l'ambassade de Suisse au Caire et son personnel à recourir à une expertise en matière de sécurité. Concrètement, cette dernière consistait à informer régulièrement le personnel au sujet de la situation sécuritaire, à mettre à jour les mesures de sécurité ainsi que les plans d'action en cas de crise et les plans d'évacuation et, enfin, à donner des conseils en matière de sécurité au chef de mission. Jusqu'à présent, l'attaché de défense suisse sur place assumait ces tâches en plus de son mandat effectif. Le Conseil fédéral estime que cela n'est pas une solution durable, car les besoins en expertise en matière de sécurité sont permanents. Il faudra attendre encore une année environ jusqu'à ce qu'une personne engagée sur place puisse assumer cette fonction. Il a donc fallu trouver une solution intermédiaire. Des recherches effectuées au sein de l'Armée suisse ont révélé que l'expertise désirée existe et qu'elle est disponible.*

*Le Conseil fédéral a donc décidé, en date du 12 février 2014, à la demande du DFAE et du DDPS, d'accorder son appui à l'ambassade de Suisse au Caire en y détachant un collaborateur du personnel militaire, non armé et en civil, pour une période de douze mois. Ce détachement fait partie des trois engagements individuels demandés en faveur du DFAE.*

*En vertu de l'art. 70, al. 1, LAAM, la mise sur pied d'un tel engagement est du ressort du Conseil fédéral. Toutefois, comme l'engagement dure plus de trois semaines, il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 70, al. 2, LAAM. Le présent arrêté fédéral simple a pour but d'obtenir cette approbation.*

*Le DDPS prendra à sa charge le versement des salaires des collaborateurs engagés. Tous les autres frais sont à la charge du DFAE.*

*Le 31 décembre de chaque année, le DDPS présentera un rapport intermédiaire à la Commission de politique extérieure et à la Commission de la politique de sécurité de chacun des conseils sur le déroulement des engagements.*

# Message

## 1 Présentation générale

### 1.1 Contexte

Il a été constaté depuis quelques années que les représentations diplomatiques de la Suisse, mais aussi celles d'autres Etats, étaient confrontées toujours plus souvent à des situations difficiles dans le domaine de la sécurité. A cet égard, aujourd'hui et dans un proche avenir, les défis à affronter vont plus loin que les simples risques quotidiens. La criminalité ne cesse de croître, les criminels tendent à devenir de plus en plus enclins à la violence et toujours mieux organisés. De même, on assiste, en de nombreux endroits, à l'éclosion de systèmes politiques et sociaux jugés injustes, ce qui engendre des tensions, des conflits et, dans le pire des cas, des déchaînements de violence pouvant aller jusqu'au terrorisme.

On peut voir ce type d'évolution dans de nombreuses régions de la planète, par exemple au Caire, à Tripoli, à Islamabad, mais aussi à Nairobi et à Caracas. Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive, et les causes de ces débordements varient d'un pays à l'autre. Elles peuvent être de nature socio-économique, politique ou culturelle. De nombreux Etats ne sont pas à même de relever les défis actuels en matière de sécurité.

Les mesures de sécurité s'appliquant au personnel et aux installations de toutes les unités organisationnelles de la Suisse à l'étranger relèvent de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Ce dernier donne une formation générale à son personnel diplomatique, consulaire et humanitaire en matière de sécurité et de gestion des crises.

Ces dispositions, de même que les autres mesures prises par le DFAE, comme la surveillance des installations par des gardes locaux ou des entreprises spécialisées dans la sécurité, ne suffisent pas toujours pour maîtriser des situations vraiment critiques. C'est la raison pour laquelle le DFAE a formé un pool comprenant des spécialistes de la sécurité qui s'occuperont des tâches plus complexes.

Il est possible que les spécialistes de la sécurité du DFAE ne disposent pas de toute l'expertise requise. Il est alors envisageable de recourir pour peu de temps à la collaboration des attachés de défense (AD) accrédités. Toutefois, si l'on a besoin de solutions à long terme, cet expédient ne suffit pas. C'est alors au DFAE de rechercher de nouvelles solutions en matière de prévention et de protection.

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), et plus précisément le domaine départemental de la Défense, dispose d'une expertise en ce qui concerne les prestations de sécurité à fournir au bénéfice des ambassades suisses à l'étranger. A titre exceptionnel, cette expertise peut être temporairement mise à la disposition du DFAE afin de surmonter des phases de pénurie.

Lorsque, dans le cadre de cet engagement, il s'agit de personnel militaire et, par conséquent, selon l'art. 47, al. 4, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>1</sup>, de militaires, un renfort de ce genre constitue un service d'appui à l'étranger.

<sup>1</sup> RS 510.10

Conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM, ce service nécessite l'accord du Parlement s'il dure plus de trois semaines.

### **Un exemple: l'Egypte**

Depuis les troubles de janvier 2011, l'Egypte reste un pays politiquement instable. A partir de cette date, un certain nombre d'événements ayant des conséquences importantes sur la sécurité ont engendré des situations critiques dans le pays et notamment dans la capitale.

En raison de son emplacement au centre du Caire, l'ambassade de Suisse est particulièrement exposée aux risques liés à des manifestations violentes et aux réactions des forces de l'ordre égyptiennes. La liberté de mouvement du personnel de l'ambassade dans la capitale s'en trouve aussi fortement réduite.

On peut estimer à juste titre que les autorités égyptiennes ne seront pas en mesure, même à moyen terme, de garantir une sécurité suffisante. La crise économique, due en partie à l'insécurité politique, favorise la criminalité. Les conditions en matière de sécurité se dégradent, tant pour les citoyennes et citoyens égyptiens que pour les ressortissants étrangers qui travaillent ou voyagent en Egypte.

L'actuel environnement de l'ambassade de Suisse au Caire nécessite, pour l'accomplissement des tâches diplomatiques et consulaires, une expertise en matière de sécurité dont le personnel des représentations suisses ne dispose pas. Il s'agit là en effet de domaines qui ne peuvent être couverts que par des personnes disposant d'une expérience technique et tactique de la protection des bâtiments et des personnes, de la conduite de dispositifs de protection sur le plan de l'organisation et du personnel, ainsi que de l'élaboration de plans pour les cas d'urgence.

Depuis 2011, l'ambassade de Suisse au Caire fait de gros efforts dans les domaines suivants: observation et analyse de la situation, mise en place de dispositifs de sécurité pour le personnel de l'ambassade et, si nécessaire, pour venir en aide aux Suisses qui séjournent en Egypte (Suisse de l'étranger et touristes). Les informations relatives à la situation sont obtenues grâce aux échanges d'opinions avec les autres ambassades, avec les représentants d'organisations internationales ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales et des entreprises privées.

Etant donné qu'il était impossible de recourir à des experts provenant du pool du DFAE, c'est le chef de la chancellerie et l'AD qui, dans le passé, ont été chargés de ces tâches. Compte tenu de l'évolution de la situation, mais aussi parce qu'un bureau de coopération adjacent à l'ambassade a été ouvert, il s'avère nécessaire de renforcer les capacités dans le domaine essentiel de la gestion de la sécurité. Cela est d'autant plus important et urgent que, pendant les six premiers mois de 2014, le poste d'attaché de défense au Caire restera vacant pour cause de roulement.

## **1.2 Dispositif proposé**

### **1.2.1 Des responsabilités inchangées**

Les mesures de sécurité concernant le personnel et les installations de toutes les unités organisationnelles de la Suisse à l'étranger resteront à l'avenir aussi sous la responsabilité du DFAE. En premier lieu, le DFAE entend s'efforcer d'assurer les prestations sécuritaires requises avec les ressources humaines de son pool d'experts

et avec une expertise locale. L'appui donné par l'AD accrédité doit rester une solution pour une période limitée. En dernier recours, le DFAE peut demander au DDPS une aide sous la forme du détachement temporaire de personnel militaire.

### **1.2.2 Adaptation déjà prévue de la LAAM**

Afin de s'assurer à l'avenir une plus grande liberté de mouvement dans des situations de ce genre, le Conseil fédéral, dans le cadre de la révision de la LAAM, demandera au Parlement l'adaptation de l'art. 70, al. 1, LAAM, afin que la compétence de détacher des personnes isolées soit transmise au Conseil fédéral. Cette nouvelle réglementation n'a pas été contestée pendant la procédure de consultation.

Le calendrier pour la révision de la LAAM prévoit que jusqu'à la fin de 2016 au plus tard, les deux Chambres auront traité cette affaire et qu'un éventuel référendum aura eu lieu. La révision de la LAAM entrerait donc en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **1.2.3 Solution transitoire**

D'ici là, le Conseil fédéral propose que soit adoptée une solution transitoire pour le cas particulier dont il est question ci-dessus. Il doit se voir accorder l'autorisation, dès maintenant et jusqu'à la fin de 2016, d'engager parallèlement et en tout temps jusqu'à trois collaborateurs du personnel militaire pour accomplir des mandats de conseil dans les représentations suisses situées dans des pays dont la situation sécuritaire est fragile. Le DFAE conserve toujours la responsabilité des engagements.

### **1.2.4 Procédure proposée pour Le Caire**

#### **Objectif à long terme du DFAE**

Au Caire, l'objectif à long terme du DFAE est de recruter du personnel de sécurité d'origine égyptienne avec une formation acquise dans l'armée ou la police et/ou au bénéfice d'une expérience dans le domaine de la sécurité (organisations internationales ou entreprises privées). Le DFAE a déjà fait de très bonnes expériences en ce sens, par exemple au Pakistan et en Afghanistan.

Il faut compter approximativement avec un délai d'une année jusqu'à ce qu'une personne engagée sur place soit en mesure d'assumer cette fonction. En attendant, une solution intermédiaire s'impose. Les démarches faites auprès du DDPS ont révélé que l'expertise souhaitée était disponible.

#### **Appui de durée limitée avec du personnel militaire**

A titre exceptionnel, le Conseil fédéral a décidé d'accorder son appui à l'ambassade de Suisse au Caire en y détachant un collaborateur du personnel militaire non armé et en civil pour une période de douze mois. Ce détachement fait partie des trois engagements individuels autorisés en faveur du DFAE.

Etant donné que cet engagement dépasse trois semaines, un arrêté fédéral doit permettre d'obtenir l'aval de l'Assemblée fédérale. La solution proposée permet au DFAE de disposer rapidement des prestations requises en matière de sécurité et d'ouvrir la procédure de sélection et de formation de la personne à engager sur place.

### **Profil et tâches de l'expert en sécurité**

Le profil de l'expert en sécurité requiert une formation policière ou militaire, de l'expérience acquise dans la gestion de la sécurité et des crises dans des représentations suisses à l'étranger ainsi qu'une certaine expérience de la protection d'ouvrages et de personnes sur le plan tactique et technique. L'expert en sécurité sera directement subordonné au chef de mission. Son cahier des charges comprend les tâches suivantes: observer et analyser la situation en matière de sécurité, donner des conseils au personnel de l'ambassade relativement à la sécurité, vérifier régulièrement les mesures de sécurité prises par l'ambassade, apporter son appui au chef de mission et à ses cadres pour gérer les crises et s'occuper de la formation de la personne locale qui devra être engagée à l'avenir.

L'expert en sécurité n'aura aucune tâche dans le domaine de la protection physique d'objets et de personnes. Il n'aura pas non plus de contact avec les services de renseignement locaux et ne fonctionnera pas comme agent de liaison avec ces derniers.

### **Personnel à engager**

Le personnel à engager peut provenir de deux unités spéciales de militaires professionnels: le détachement de reconnaissance 10 de l'armée et le détachement spécial de la police militaire. Les membres des deux unités qui, depuis 2012, sont subordonnées au Commandement des forces spéciales (CFS), sont spécialement sélectionnés, instruits et équipés pour assumer des tâches de conseil au profit d'autres organisations.

Ces deux unités ont déjà, à diverses occasions, mis du personnel à la disposition d'ambassades suisses à l'étranger, en 2006 à Téhéran et depuis 2012 à Tripoli. De l'expérience a donc pu être acquise en matière de protection des ambassades ainsi que du savoir-faire dans les domaines de l'appréciation de la situation, des mesures de protection actives et passives, de la collaboration avec les forces de sécurité locales et du recrutement de personnel local.

Les collaborateurs du personnel militaire engagés sont annoncés aux ministères des affaires étrangères des pays hôtes concernés en tant que personnel diplomatique accrédité auprès de la représentation suisse en vertu de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques<sup>2</sup>.

## **2 Conséquences pour la Confédération**

### **2.1 Conséquences financières**

Les frais de personnel pour les experts en sécurité seront couverts par le DDPS (défense, crédit budgétaire A2100.0001). Le DFAE assume les dépenses spécifiques

<sup>2</sup> RS 0.191.01

pour l'engagement. Il finance le transport aérien et le transport sur place, met à disposition les logements des experts en sécurité et prend en charge les frais de subsistance et des communications ainsi que les indemnités de risque (crédit budgétaire A2119.0001). L'engagement de l'expert en sécurité au Caire implique des coûts de l'ordre de 72 000 francs pour une période de douze mois (hébergement 40 000 francs; transport 13 000 francs; primes d'engagement et de risque 15 000 francs; coûts sur place 4000 francs).

Ces indications peuvent servir de base de calcul pour d'autres engagements de ce type. Les montants réels varient en fonction de la durée et du lieu de l'engagement.

Tous les coûts résultant de l'engagement d'experts en sécurité chargés d'offrir leur appui aux représentations suisses à l'étranger sont inclus dans le budget et dans le plan financier du DFAE et du DDPS.

## **2.2 Conséquences en matière de personnel**

L'engagement de personnes pendant douze mois n'a pas de répercussions importantes sur la disponibilité des unités professionnelles du CFS. Le fait que ces spécialistes ne soient pas disponibles pendant douze mois et qu'ils seront ensuite bloqués en raison de leur formation continue destinée à rétablir leur disponibilité opérationnelle n'aura pas d'influence sur la totalité des prestations que le CFS doit fournir au pied levé.

## **3 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>3</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>4</sup>. La présente décision s'inscrit dans l'objectif 13 du message sur le programme de la législature 2011 à 2015 «Les instruments de détection précoce et de lutte contre les risques et les menaces relevant de la politique de sécurité sont efficacement mis en œuvre», où il est mentionné que: *«Cela suppose également qu'ils fonctionnent de manière coordonnée: aussi s'agit-il, avec le réseau national de sécurité, de développer et d'optimiser l'idée d'un système solidaire. Par ailleurs, assurer la sécurité, c'est aussi contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de nos frontières.»*

## **4 Aspects juridiques**

### **4.1 Constitutionnalité**

L'art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.)<sup>5</sup>, attribue à l'armée la tâche suivante: «L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lors-

<sup>3</sup> FF 2012 349

<sup>4</sup> FF 2012 6667

<sup>5</sup> RS 101

qu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.» Ainsi, l'art. 1, al. 3, LAAM prévoit que l'armée doit apporter son soutien aux autorités civiles pour maîtriser d'autres situations extraordinaires.

## **4.2 Compétences**

Comme le Conseil fédéral dispose de la compétence de conduire la politique étrangère et la politique de sécurité, il peut ordonner en temps utile des services d'appui, déterminer l'équipement et l'armement nécessaires à cet effet et prendre d'autres mesures. Les attributions du Parlement n'en sont toutefois pas affectées.

L'art. 47, al. 4, LAAM, stipule que quiconque fait partie du personnel militaire est considéré comme militaire.

En vertu de l'art. 70, al. 2, LAAM, un service d'appui impliquant la mise sur pied de plus de 2000 militaires ou dont la durée excède trois semaines nécessite l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Tous ces facteurs entrent en ligne de compte dans le cadre de l'autorisation de l'engagement de personnel militaire, qui fait l'objet du présent message.

## **4.3 Forme de l'acte à adopter**

L'arrêté fédéral ci-joint constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale, tel qu'il est expressément prévu dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). N'étant pas normatif, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.) et n'est pas soumis au référendum.

