

05.018

**Message  
concernant l'arrêté fédéral sur l'envoi de moyens de  
transport aérien de l'armée afin de soutenir les prestations  
d'aide humanitaire du HCR en Indonésie**

du 2 février 2005

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral simple sur l'envoi de moyens de transport aérien de l'armée afin de soutenir les prestations d'aide humanitaire du HCR en Indonésie en vous demandant de l'adopter.

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

2 février 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Le raz-de-marée survenu le 26 décembre 2004 dans l'Océan indien a entraîné la mort d'un nombre de personnes bien supérieur à 200 000.*

*Le 30 décembre 2004, le Conseil fédéral a accordé un crédit additionnel de 25 millions de francs en faveur des victimes de cette catastrophe pour financer les prestations humanitaires de la Suisse. Depuis le 26 décembre 2004, la Suisse fournit une aide d'urgence sur place, sous la direction du délégué à l'aide humanitaire. A peine trois heures après l'annonce du raz-de-marée, l'état-major de crise du DFAE se réunissait pour la première fois. Peu après, le DFAE ouvrait une ligne téléphonique directe. Le 30 décembre 2004, 24 spécialistes du «Disaster Victims Identification Team» du DFJP s'envolaient pour la Thaïlande à la requête de l'état-major de crise du DFAE et y fournissaient un soutien aux autorités locales pour l'identification des personnes décédées. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le DDPS fournit un appui en personnel à la DDC. En outre, il a mis à disposition du matériel d'armée (biens destinés à la vie quotidienne et à la survie) représentant un montant de 1,3 million de francs.*

*Le 6 janvier 2005, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) adressait, à la suite du tremblement de terre et du tsunami du 26 décembre 2004 dans l'Océan indien, une demande d'aide à la Suisse sous forme de moyens de transport aérien du DDPS, afin de fournir un soutien à sa mission en Indonésie en faveur de la population locale. Il s'agissait, en l'occurrence, de transporter de l'aide, d'assurer la mobilité des spécialistes du HCR dans la zone touchée par la catastrophe et de procéder, au besoin, à des évacuations médicales (MEDEVAC).*

*Le 7 janvier 2005, au cours d'une conférence téléphonique, le Conseil fédéral a décidé de fournir un appui aux prestations d'aide humanitaire du HCR, au moyen de trois hélicoptères de transport de l'armée suisse pour trois mois au maximum et avec 50 personnes au plus. L'engagement correspond à un service d'appui à l'étranger au profit du HCR. Comme sa durée sera vraisemblablement supérieure à trois semaines, il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale lors de la session suivante, conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Contexte**

Le raz-de-marée du 26 décembre 2004 dans l’Océan indien a coûté la vie à un nombre de personnes bien supérieur à 200 000. Des dizaines de milliers d’autres personnes sont encore portées disparues. Parmi elles, des milliers de touristes. La catastrophe a causé des dégâts d’une extrême ampleur dans dix pays (l’Indonésie, le Sri Lanka, la Thaïlande, les Maldives, l’Inde, le Bangladesh, la Malaisie, la Somalie, le Kenya et les Seychelles).

Les conséquences de cette catastrophe placent les organisations internationales, la communauté internationale et les autorités locales devant des défis très importants qu’il faudra gérer dans le long terme. La Suisse devra elle aussi faire face à cette situation.

Le 30 décembre 2004, le Conseil fédéral a accordé un crédit additionnel de 25 millions de francs pour l’aide humanitaire supplémentaire en faveur des victimes du raz-de-marée. Depuis le 26 décembre 2004, la Suisse fournit une aide d’urgence sur place, sous la direction du délégué à l’aide humanitaire. A peine trois heures après l’annonce du raz-de-marée, l’état-major de crise du DFAE se réunissait pour la première fois. Peu après, le DFAE ouvrait une ligne téléphonique d’urgence. Le 30 décembre 2004, sur mandat de l’état-major de crise du DFAE, 24 spécialistes du «Disaster Victims Identification Team» du DFJP s’envolaient pour la Thaïlande et y fournissaient un soutien aux autorités locales pour l’identification des personnes décédées. Depuis le 1er janvier 2005, le DDPS fournit un appui en personnel à la DDC. En outre, il a mis à disposition du matériel d’armée (matériel de secours tel que des générateurs, du matériel sanitaire, etc.), pour un montant de 1,3 million de francs.

Le 6 janvier 2005, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) adressait, à la suite du tremblement de terre et du tsunami du 26 décembre 2004 dans l’Océan indien, une demande d’aide à la Suisse sous forme de moyens de transport aérien du DDPS afin de fournir un soutien à sa mission en faveur de la population locale en Indonésie. Il s’agissait, en l’occurrence, de transporter de l’aide, d’assurer la mobilité des spécialistes du HCR dans la zone touchée par la catastrophe et de procéder, au besoin, à des évacuations médicales (MEDEVAC).

Le 7 janvier 2005, au cours d’une conférence téléphonique, le Conseil fédéral a décidé de fournir un appui subsidiaire aux prestations d’aide humanitaire du HCR au moyen de trois hélicoptères de transport de l’armée suisse pour trois mois et avec 50 militaires au plus.

## **1.2 Situation du point de vue de la sécurité**

La région d'Aceh, faisant partie de l'île indonésienne de Sumatra, à majorité musulmane, a longtemps été le théâtre d'une guerre de sécession, qui a principalement opposé le Free Aceh Movement (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) au gouvernement central à Jakarta. Depuis une contre-offensive des troupes gouvernementales, en mai 2003, la région passe pour être largement contrôlée par le gouvernement central indonésien.

Les deux parties au conflit ont officiellement convenu de ne pas combattre pour l'instant. Le risque résiduel d'une attaque visant le détachement suisse peut donc être considéré comme limité à court terme (durant ce premier trimestre). Les forces armées indonésiennes sont actuellement engagées en priorité pour la protection des aides extérieures civiles et militaires.

En Indonésie, les intérêts occidentaux sont, de manière générale, menacés par la Jemaah Islamiah, qui aurait des liens avec al-Qa'ida. Pour l'instant, la Jemaah Islamiah n'est toutefois pas présente à Aceh.

## **1.3 Prestations fournies jusqu'à présent par le DDPS**

L'armée a appuyé le DFAE, c'est-à-dire la DDC, du 27 décembre 2004 au 4 janvier 2005, par la mise à disposition de trois employés du domaine sanitaire, de personnel du domaine de la psychiatrie/psychologie militaire, de membres du Service de la Croix-Rouge pour la desserte de la ligne d'urgence du DFAE, ainsi que d'un coordinateur et de deux médecins (au Sri Lanka et en Inde) de l'Académie suisse intégrée de médecine militaire et de catastrophe (ASIMC).

Depuis le 1er janvier 2005, un officier d'état-major général a rejoint l'état-major de crise du DFAE, suivi d'un second le 3 janvier 2005. Ils appuient le chef de l'état-major de crise et fonctionnent comme officiers de liaison avec le DDPS.

Un officier au Sri Lanka, et un autre en Indonésie, sont engagés pour l'ONU en tant que coordinateurs de la collaboration civilo-militaire (CIMCoord, deux mois au plus). Ont également été engagés des moyens et du personnel des Forces aériennes pour le Service de transport aérien de la Confédération.

Environ 38 tonnes de matériel de l'armée, avant tout des articles pour la vie quotidienne et la survie, dont 12 tonnes de matériel sanitaire (principalement des médicaments), ont été livrées selon le catalogue des besoins de la DDC, pour une valeur de 1,38 million de francs.

Les coûts de ces prestations (personnel et matériel) ne peuvent actuellement être chiffrés dans le détail mais seront, selon les données connues à ce jour, couverts par les crédits du domaine «Défense» approuvés pour 2005. Ils n'affecteront pas le crédit additionnel de 25 millions de francs pour les victimes du raz-de-marée.

## **1.4 Engagement d'un détachement de l'armée avec des hélicoptères de transport**

Le 6 janvier 2005, suite à la demande du HCR, le DDPS a entamé la planification de l'engagement d'un détachement de l'armée doté de moyens de transport aérien, afin d'appuyer les prestations d'aide humanitaire en Indonésie. Après qu'il a été établi que le projet était réalisable du point de vue militaire, le Conseil fédéral a décidé l'engagement en question.

50 militaires au plus et trois hélicoptères de transport Super Puma ont été déployés dans la région de crise à partir du 10 janvier 2005, afin d'y être engagés de manière subsidiaire pour le HCR.

La composition du détachement est la suivante:

- commandant national, commandant national suppléant;
- état-major du commandant national: 5 militaires;
- détachement de transport aérien: 25 militaires;
- détachement de sécurité: 10 militaires;
- détachement de la logistique: 8 militaires.

La grande distance séparant la Suisse de la région touchée par la catastrophe a exigé que les hélicoptères Super Puma soient transportés en Indonésie par des avions de transport affrétés.

L'engagement des trois hélicoptères n'a pas eu de répercussions sur les prestations en faveur du WEF 05 ni sur celles des engagements de promotion de la paix en cours. Il a cependant fallu s'accommoder de certaines limitations du service de vol par hélicoptères de transport en Suisse durant le WEF 05. Le service de piquet des Forces aériennes pour des engagements de recherche et de sauvetage en Suisse a entièrement été garanti.

## **1.5 Réglementation de la collaboration et statut des militaires**

L'exécution de l'opération a exigé la conclusion de conventions internationales avec les organisations internationales et les Etats concernés.

### **1.5.1 HCR**

Une convention réglant les détails de la collaboration et les questions de responsabilité durant l'engagement a été conclue avec le HCR sur la base de la décision du Conseil fédéral du 7 janvier 2005.

## **1.5.2 Indonésie**

Il n'y avait pas, jusqu'à présent, d'accord entre la Suisse et l'Indonésie en ce qui concerne la collaboration en cas de catastrophe. Des négociations à ce sujet ont dû être entreprises avec les autorités indonésiennes à la suite de la décision du Conseil fédéral, afin de garantir la conformité de l'opération au droit international. Un échange de notes a permis de convenir que les militaires suisses bénéficieraient du statut du personnel administratif et technique d'une ambassade, conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Il a également été convenu que le gouvernement indonésien assurerait la sécurité du détachement de l'armée suisse. Par conséquent, un armement du détachement n'est actuellement pas nécessaire, mais peut être ordonné à tout moment par le DDPS, en accord avec le DFAE, en cas de modification de la situation.

Les parties renoncent mutuellement à des demandes en dommages-intérêts. La Suisse assume les coûts de l'opération. En cas d'accident de vol, la Suisse peut participer à toutes les enquêtes en tant qu'observateur. Elle peut également ordonner des enquêtes complémentaires. Dans un premier temps, la convention est limitée au 26 mars 2005, mais elle peut être prolongée selon la volonté des deux parties.

## **1.5.3 France**

Un «*Arrangement technique*» a été conclu avec la France pour la logistique du détachement suisse. Une collaboration a été convenue avec le *Détachement de l'Aviation Légère de l'Armée de Terre (ALAT)* français, également sur place.

## **1.6 Situation juridique**

### **1.6.1 Service d'appui à l'étranger**

L'engagement correspond à la mission de l'armée conformément à l'art. 1, al. 3, let. b, de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), qui précise:

«Elle soutient les autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus:

- b. pour maîtriser d'autres situations extraordinaires, en particulier en cas de catastrophe dans le pays ou à l'étranger».

Le détachement de l'armée pour l'appui à la mission d'aide au HCR en Indonésie est engagé dans le cadre d'un service d'appui à l'étranger pour soutenir une aide humanitaire conformément à l'art. 69, al. 1, LAAM, et à l'ordonnance sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACata). Un tel engagement est effectué sur demande de pays étrangers particuliers ou d'organisations internationales; cette condition est remplie avec la présente demande du HCR.

Conformément à l'art. 69, al. 3, LAAM, le service d'appui à l'étranger est volontaire.

## 1.6.2 Compétence

La compétence pour la mise sur pied d'un service d'appui à l'étranger incombe au Conseil fédéral (art. 70, al. 1, let. a, LAAM).

Le 7 janvier 2005, le Conseil fédéral a décidé:

- de mettre à la disposition du HCR trois hélicoptères de transport et 50 militaires au plus pour appuyer l'aide humanitaire à Sumatra/Indonésie;
- de limiter à trois mois l'engagement subsidiaire en faveur du HCR débutant le 10 janvier 2005;
- d'armer les militaires engagés pour assurer leur propre protection;
- d'habiliter le chef du DDPS à mettre en tout temps un terme à l'engagement;
- d'habiliter le DDPS à demander un crédit supplémentaire pour couvrir d'éventuelles nouvelles dépenses qui ne pourraient pas être compensées par le domaine «Défense»;
- d'habiliter le DDPS à conclure, avec les partenaires, tous les accords techniques nécessaires au déroulement de la mission;
- de charger le DDPS d'élaborer en collaboration avec le DFAE un message à l'attention du Parlement, dans la mesure où l'engagement dure plus de trois semaines;
- de charger la Chancellerie fédérale d'annoncer l'affaire pour la session de printemps 2005 en procédure spéciale;
- d'informer le public par l'intermédiaire du DDPS, en collaboration avec le DFAE et la Chancellerie fédérale.

Comme l'engagement durera probablement plus de trois semaines, il devra, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM, être approuvé par l'Assemblée fédérale lors de la session suivante. C'est pourquoi, le 2 février 2005, le Conseil fédéral a, en outre, décidé comme suit:

1. L'engagement approuvé par le Conseil fédéral, le 7 janvier 2005, pour soutenir les prestations d'aide humanitaire du HCR à Sumatra/Indonésie, sera effectué sans armes en raison de la modification de la situation. L'armement pourra être ordonné par le DDPS en tout temps et en accord avec le DFAE si la situation se modifie.
2. Le message et le projet d'arrêté fédéral sur l'envoi de moyens de transport aérien de l'armée afin de soutenir les prestations d'aide humanitaire du HCR en Indonésie sont approuvés.
3. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale est informé de la publication du présent message par le formulaire d'annonce de la Chancellerie fédérale.

Dans la décision du Conseil fédéral du 2 février 2005 et dans le présent message, Sumatra a été remplacé par l'Indonésie en tant qu'Etat bénéficiaire de l'aide.

Le chef du DDPS a, en tout temps, la possibilité de retirer les militaires suisses sur la base d'une analyse de la situation en matière de politique de sécurité. Le DFAE doit participer à cette analyse et au processus de décision.

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

Les conséquences pour les finances ne sont pas encore chiffrables dans le détail. Selon les premières estimations, les dépenses totales pourraient s'élever à près de 20 millions de francs. Il s'agit là d'une première estimation grossière, qui prend également en compte les dépenses supplémentaires liées à l'engagement, notamment les rotations, les frais, d'éventuels dommages, ainsi que le transport aller-retour des militaires, pour un montant d'environ 3 millions de francs. Les autres dépenses (17 millions de francs) seraient assumées par le DDPS indépendamment de l'engagement (frais de personnel et de matériel).

Les dépenses supplémentaires liées à l'engagement, d'environ 3 millions de francs, et les dépenses totales de 20 millions de francs peuvent, selon les estimations actuelles, être couvertes par le budget du domaine «Défense», dans le cadre des crédits que l'Assemblée fédérale a déjà approuvés.

Le besoin temporaire en personnel est couvert par un réaménagement des disponibilités du personnel de métier: le projet n'exige donc pas de postes supplémentaires.

## **3 Programme de la législature**

Le projet n'est pas mentionné dans le rapport sur le Programme de la législature 2003–2007 du 25 février 2004 (FF 2004 1035).

## **4 Forme juridique**

Le présent arrêté fédéral représente un acte particulier de l'Assemblée fédérale qui est expressément prévu dans une loi fédérale (art. 70, al. 2, LAAM). Comme il n'établit pas de règle de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst., art. 29, al. 1, LParl).