

12.078

**Message
portant approbation de la continuation de
l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger
pour la protection de l'Ambassade de Suisse à Tripoli**

du 24 octobre 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la continuation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger pour la protection de l'ambassade de Suisse à Tripoli.

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

24 octobre 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'Assemblée fédérale a approuvé par l'arrêté fédéral du 15 mars 2012 portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger pour la protection de l'Ambassade de Suisse à Tripoli la proposition du Conseil fédéral de charger un détachement de la protection de l'ambassade de Suisse à Tripoli. Selon l'art. 1., al. 2, de l'arrêté susmentionné, l'engagement de l'armée est limité à une période de six mois; le Conseil fédéral est cependant autorisé à le prolonger de six autres mois si la situation sur place l'exige. Le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'engagement des forces spéciales jusqu'à la fin janvier 2013 le 4 juillet 2012.

La situation en Libye du point de vue de la sécurité reste tendue; un certain nombre d'agressions récentes contre des représentations et des organisations étrangères montrent que celles-ci doivent toujours faire face à des risques réels et parfois sérieux. On ne peut donc parler pour le moment de changement positif de paradigme.

Par ailleurs, il n'existe toujours pas de services libyens chargés d'assurer la protection des représentations étrangères.

Le Conseil fédéral considère qu'il est donc nécessaire de renouveler le mandat des forces spéciales de l'armée pour une nouvelle période de six mois, renouvelable si la situation sur place l'exige. Si au courant des prochains six mois ou des six mois suivants, il constate que l'engagement n'est plus nécessaire, il l'interrompra ou y mettra fin.

Le personnel composant le détachement est issu du commandement des forces spéciales de l'armée, en l'occurrence du détachement de reconnaissance de l'armée 10 et du détachement spécial de la police militaire.

Le Conseil fédéral juge positive l'expérience des huit premiers mois de protection. Le dispositif mis en place correspond aux exigences et est constamment adapté à l'évolution de la situation.

Message

1 Contexte

L'Assemblée fédérale a approuvé l'arrêté fédéral du 15 mars 2012 portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger pour la protection de l'Ambassade de Suisse à Tripoli¹ la proposition du Conseil fédéral de charger un détachement de l'armée de la protection de l'ambassade suisse à Tripoli. Le personnel composant ce détachement est issu du commandement des forces spéciales de l'armée, en l'occurrence du détachement de reconnaissance de l'armée 10 et du détachement spécial de la police militaire.

Selon l'art. 1, al. 2, de l'arrêté susmentionné, l'engagement de l'armée est limité à une période de six mois; le Conseil fédéral est cependant autorisé à le prolonger de six autres mois si la situation sur place l'exige. Aux termes de l'art. 2 de l'arrêté, le Conseil fédéral peut décider en tout temps de l'interrompre ou d'y mettre fin s'il le juge nécessaire.

Le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'engagement des forces spéciales jusqu'à la fin janvier 2013 le 4 juillet 2012.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il existe toujours des risques sensibles et réels auxquels le personnel de l'ambassade est et sera confronté dans les prochains mois; il constate que les autorités libyennes ne sont toujours pas en mesure d'assurer la protection des représentations étrangères à Tripoli et dans le reste du pays. D'autres pays dont le degré d'exposition est semblable à celui de la Suisse sont protégés par leurs unités de protection dont la taille est semblable à celle du détachement suisse.

Le Conseil fédéral considère qu'il est donc nécessaire de renouveler le mandat des forces spéciales de l'armée pour une nouvelle période maximale de six mois, renouvelable si la situation sur place l'exige. Le cas échéant, il se chargera d'informer les Commissions de la politique de sécurité ainsi que les Commissions de politique extérieure des deux Chambres. Si au courant des six premiers mois ou des six mois suivants, il constate que l'engagement n'est plus nécessaire, il l'interrompra ou y mettra fin. Par le présent message, il demande une nouvelle autorisation à l'Assemblée fédérale.

La Libye se situe dans une phase décisive de transition vers la démocratie; pour mener ce processus complexe à bonne fin, le soutien de la communauté internationale est nécessaire. Le Conseil fédéral souhaite maintenir, voire développer, sa présence en Libye: à l'instar des représentations suisses dans les autres pays d'Afrique du Nord, l'ambassade à Tripoli fait partie intégrante du «*Swiss Programme North Africa 2011–2016*», qui concrétise le mandat du Conseil fédéral de renforcer l'engagement suisse dans cette région. Au-delà des aspects politiques, économiques et commerciaux, cet engagement prévoit des activités dans des domaines tels que l'aide humanitaire et la sécurité humaine.

Le maintien d'une présence suisse est donc nécessaire. N'étant pas particulièrement exposée, l'ambassade suisse peut poursuivre ses activités sans faire face à des obstacles insurmontables; elle doit cependant maintenir le niveau de protection

¹ FF 2012 3607

actuel. Il n'y a pas de raisons, en l'état, d'envisager la fermeture de l'ambassade suisse à Tripoli.

Le dispositif de protection en place a fait ses preuves. Il a été régulièrement adapté à l'évolution de la situation. L'engagement de l'armée pour la protection de l'ambassade représente une solution appropriée et économique. Il n'y a donc pas lieu de prendre en considération le recours à une société de sécurité privée.

2 Situation actuelle en Libye

La situation en Libye est relativement constante du point de vue de la sécurité; elle reste tendue; un certain nombre d'agressions récentes contre des représentations et des organisations étrangères montrent que celles-ci doivent toujours faire face à des risques réels et parfois sérieux. On ne peut donc parler pour le moment de changement positif de paradigme. Dans la ville de Tripoli, où se concentre l'essentiel des activités du personnel diplomatique, la situation est relativement calme, mais toujours volatile. Le reste du territoire connaît des situations de conflit parfois marquées.

2.1 Situation politique et de sécurité

L'élection des membres du «Congrès national général» (CNG, Parlement provisoire) a représenté une étape majeure dans le processus devant permettre au système libyen d'atteindre la légitimité qui faisait en grande partie défaut au Conseil national de transition.

La procédure d'élection du chef du nouveau gouvernement et de constitution de l'ensemble de l'exécutif représente un pas ultérieur qui se révèle particulièrement délicat compte tenu des exigences formulées par les différents acteurs politiques en matière de représentativité et de leur manque d'expérience politique. Un autre pas difficile et défi important sera la formation du groupe chargé de la rédaction de la Constitution nationale.

Ce processus de développement vers un Etat de droit et démocratique, accompagné par une feuille de route qui en fixe les étapes, est en soi positif; il représente néanmoins un énorme défi. Parallèlement à la croissance du degré de légitimité populaire du gouvernement, les attentes de la population libyenne se font de plus en plus pressantes en matière de sécurité. Par de nombreuses manifestations, la population exprime son exaspération croissante; elle exige des autorités des progrès plus visibles dans ce domaine et la mise en place de forces de sécurité capables d'assurer réellement sa protection.

La destruction de nombreux lieux sacrés soufis ainsi que l'assassinat de l'ambassadeur des Etats-Unis et la destruction du consulat américain de Benghazi ont joué dans cette optique un rôle de catalyseur. Confrontées à une pression venant à la fois de la population et de l'extérieur, les autorités libyennes ont intensifié leur action dans le but de garantir de meilleures conditions de sécurité. Les initiatives visant le désarmement et la dissolution des milices «illégalles» (échappant au contrôle des autorités) ou la mise sous tutelle de certaines milices par le remplacement de leurs chefs peuvent être lues dans cette perspective.

Certaines milices sont toujours très puissantes et l'autorité libyenne ne devra pas ménager ses efforts pour négocier avec elles. Si l'autorité libyenne a pu obtenir la dissolution ou le désarmement d'un certain nombre d'entre elles, d'autres font toujours de la résistance (armée, si nécessaire).

Un autre défi majeur en matière de sécurité est lié au changement dans la nature des actes de violence dans le pays. À travers les exemples plus récents on constate un passage d'actes de violence ayant un caractère «utilitaire» (l'objectif étant des gains matériels, des acquis sur le terrain, des monopoles de contrebande, la gestion des enlèvements, etc.) à des actes de violence présentant un caractère idéologique et religieux. La violence en Libye semble – du moins partiellement – muter du banditisme au terrorisme.

L'attaque du 11 septembre 2012 contre le consulat des Etats-Unis à Benghazi, ayant entraîné la mort de l'ambassadeur américain, représente un événement qui – par l'intensité de sa violence et son caractère symbolique – se démarque de la longue liste d'actes de moindre importance. La collaboration des services secrets des Etats-Unis et de Grande-Bretagne avec les services kadhafistes de l'époque contre les islamistes pourrait être un motif des agressions contre ces deux pays. Sans être un objectif politique spécifique, les pays comme la Suisse doivent cependant veiller à ne pas devenir une cible occidentale juste parce qu'ils constituent un maillon faible en matière de protection.

La Libye connaît depuis la fin de la guerre civile des agressions et des incidents de nature très variée, dans les zones urbaines et les régions rurales. Si on considère les deux pôles urbains importants de Tripoli et Benghazi, on pourrait dire en généralisant que la capitale est particulièrement confrontée à des incidents impliquant des acteurs libyens (milices entre elles, milices ou autres milieux d'opposition contre des représentants de l'Etat); ce phénomène pourrait s'accroître au fur et à mesure que la capitale renforce le contrôle institutionnel sur le pays. Benghazi connaît des formes de violence plus fortement ciblées contre les institutions représentant l'étranger et l'Occident. Elle constitue une zone à haut risque pour les représentants de pays étrangers.

La profusion d'armes dans le pays représente dans ce contexte un facteur supplémentaire de risque extrêmement important.

En réglant ses problèmes de structures sécuritaires et en mettant celles-ci également au service des missions de protection de ses frontières et de la lutte contre les infiltrations (AQMI et autres organisations proches de celle-ci), la Libye contribuera aussi à sa mesure à une stabilisation de la zone du Sahel, elle-même en proie actuellement à de vives tensions (Mali).

La solution des problèmes de sécurité est une composante importante dans le processus global de construction d'un Etat de droit en Libye, à côté d'autres aspects essentiels tels que la réforme de la justice. Une politique de développement économique appropriée constituera également un facteur de stabilisation importante.

2.2 Rôle de l'Etat

Dans le contexte libyen, les signes timides d'évolution positive se mêlent souvent à des aspects critiques. L'intégration des milices dans les forces de sécurité de l'Etat n'avance encore que lentement, même si le processus a connu un nouvel élan suite à

l'attaque contre le consulat des Etats-Unis à Benghazi. Des officiers de l'armée ont été placés à la tête d'un certain nombre de milices et plusieurs camps de milices récalcitrantes ont été occupés par les forces de l'Etat. Certaines milices rebelles ont été officiellement dissoutes, mais on craint dans certains cas qu'elles aient simplement redéployé leurs forces ailleurs.

Les Etats-Unis, ainsi que plusieurs pays européens, ont offert aux autorités libyennes leur soutien dans le processus d'intégration des milices.

Un grand nombre d'armes ont été enregistrées, mais leur restitution est loin d'avoir atteint le but escompté par les autorités.

Par la création du Comité suprême de la sécurité, les autorités ont essayé de renforcer leur rôle de coordination entre les différentes milices et de constituer une sorte de *pool* de forces d'intervention en cas de besoin. Quelques résultats positifs ont été constatés dans le domaine de la mobilisation des forces d'intervention; mais il n'existe pas encore de véritable commandement unifié englobant les milices armées. Les autorités s'efforcent de mettre en place des centres de coordination des forces de protection dans les zones à haut risque (par ex. à Benghazi).

Les milices ont restitué certaines infrastructures importantes mais restent souvent dans leurs alentours et exercent toujours un contrôle indirect sur elles.

Il n'existe d'autre part toujours pas de services libyens chargés d'assurer la protection des représentations étrangères. Si elles se déclarent officiellement responsables de la sécurité dans le pays, les autorités libyennes ont à plusieurs occasions démontrées les lacunes du système actuel dans ce domaine et l'impossibilité pour elles de résoudre ce problème à court terme. Il est symptomatique à cet égard de constater que ces autorités n'ont pas été en mesure d'assurer la sécurité de l'enceinte du CNG, régulièrement envahie par des protestataires plus ou moins violents.

Les représentations étrangères doivent donc pour l'heure compter uniquement sur leurs forces. Plusieurs ambassades étrangères en Libye bénéficient d'une protection par les forces de sécurité de leur pays. Les pays présentant des conditions d'exposition semblables à la Suisse sont protégés par des unités dont la taille correspond en gros à celle du détachement suisse actuel.

3 Mandat du détachement de protection

3.1 Bilan (huit premiers mois de l'engagement)

Le personnel de l'ambassade de Suisse n'a pas connu d'incidents de sécurité jusqu'ici.

Pendant les huit premiers mois de l'engagement, les détachements de protection avaient la tâche de protéger le personnel et l'infrastructure de la représentation suisse (chancellerie, résidence). Ils devaient protéger le personnel de l'ambassade également pendant ses déplacements dans la capitale et dans les autres régions du pays. Leur mission consistait en outre à conseiller le chef de mission et les services de sécurité du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans l'optimisation du dispositif de protection, en temps normal et en situation de crise. Le suivi de la situation et l'analyse permanente des risques, ainsi que le maintien des contacts avec des forces homologues faisaient également partie de leurs tâches.

Grâce à l'engagement immédiat de personnel local par l'ambassade et à l'optimisation constante du dispositif de protection, le personnel militaire n'a jamais atteint le plafond quantitatif opérationnel fixé par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral juge positive l'expérience des huit premiers mois. Le dispositif mis en place correspond aux exigences et est constamment adapté à l'évolution de la situation. Cet engagement a rendu possible une meilleure compréhension entre les exigences d'une représentation diplomatique et les standards des forces spéciales; cette connaissance réciproque a permis de mettre en place des solutions efficaces et pragmatiques.

3.2 Mandat pour la période février 2013 à juillet 2013 (renouvelable)

Le personnel de l'ambassade suisse ne représente pas une cible spécifique mais il reste exposé aux mêmes risques connus depuis la fin de la guerre civile: manifestations violentes, attaques contre des représentations étrangères, escarmouches ou combats dans lesquels le personnel de l'ambassade et du détachement de protection pourrait être involontairement impliqué, risques liés au banditisme et à la criminalité.

La mission prévue pour cette période se situe donc dans un cadre qui devrait être en gros similaire à celui qui régit les opérations en cours. Les contenus de l'ordre d'opération initial restent en général valables; un ordre partiel sera émis par l'Etat-major de conduite de l'armée pour couvrir les points spécifiques liés au prolongement de la mission.

Le dispositif tactique et le volume du détachement de protection seront constamment adaptés en fonction de l'évolution de la situation et par rapport à deux facteurs essentiels: la nature des menaces et l'intensité de la protection d'une part; le nombre de collaborateurs à protéger d'autre part.

4 Conséquences financières et sur le personnel

Les coûts de personnel des détachements ont été jusqu'ici à la charge du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le DFAE a mis à disposition les moyens spécifiquement liés à l'engagement. Il a financé les moyens de transport (aérien et sur place), s'est occupé de la mise à disposition du logement pour les détachements de protection et a pris en charge les dépenses de nourriture et de communication ainsi que les coûts dérivant des indemnités de sécurité.

Les coûts de l'engagement pour les douze premiers mois, grâce à la réduction précoce du personnel militaire, ont été inférieurs à la somme planifiée au départ (600 000 francs pour six mois); ils correspondent à environ 990 000 francs (pour douze mois). Cette somme est une estimation (projection à fin janvier 2013 des dépenses réelles effectuées de février 2012 à fin septembre 2012).

Pour la nouvelle période de six mois renouvelables, en admettant que le nombre de personnes engagées reste plus ou moins constant, le montant prévu devrait correspondre à une somme d'environ un million de francs.

Une éventuelle augmentation de la taille du détachement ou l'apparition de dépenses supplémentaires importantes en lien avec l'infrastructure de l'ambassade pourraient amener à une augmentation des coûts.

Tableau récapitulatif des coûts (projection estimative)

<i>en CHF</i>	Coûts pour les premiers 12 mois	Coûts pour les 12 mois supplémentaires	Coûts totaux pour 24 mois
Transport	250 000	240 000	490 000
Nourriture et petites dépenses	210 000	180 000	390 000
Indemnités de sécurité	200 000	180 000	380 000
Personnel local	330 000	400 000	730 000
Total	990 000	1 000 000	1 990 000

La répartition des tâches en matière de financement reste inchangée. Les moyens spécifiques liés à l'engagement pour la période février 2013–janvier 2014 seront pris sur le budget ordinaire du DFAE.

En ce qui concerne le personnel du détachement, celui-ci a été annoncé aux autorités libyennes comme personnel administratif et technique, bénéficiant des immunités prévues par l'art. 37, par. 2, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques². La reconnaissance de ce statut a été signifiée au DFAE par l'ambassadeur libyen en Suisse, au nom de son gouvernement (note de l'ambassade libyenne du 10 février 2012). Malgré les efforts entrepris par l'ambassade de Suisse à Tripoli, il n'a pas été possible d'obtenir une confirmation directe par le Ministère des affaires étrangères ou le Protocole libyens. Les autres pays présents en Libye ainsi que les organisations internationales (par ex. l'ONU) se retrouvent souvent dans la même situation en ce qui concerne la reconnaissance du statut de leurs propres forces de protection.

5 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 programme de la législature 2011 à 2015⁴.

Le message est proposé à l'Assemblée fédérale selon la procédure extraordinaire parce que la décision d'approuver la continuation de l'engagement de l'armée dépend étroitement de l'évolution de la situation en Libye. Traiter le message en procédure standard aurait signifié de décider sur la base d'une analyse de la situation qui n'est plus actuelle.

² RS 0.191.01

³ FF 2012 349

⁴ FF 2012 6667

6 Aspects juridiques

6.1 Bases légales

L'engagement se fonde sur l'art. 69, al. 2, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁵. Le Conseil fédéral est compétent pour la mise sur pied d'un tel engagement selon l'art. 70, al. 1, LAAM. Etant donné que la durée de l'engagement dépasse trois semaines, l'approbation de l'Assemblée fédérale est requise par l'art. 70, al. 2, LAAM.

6.2 Forme de l'acte

L'arrêté fédéral faisant l'objet du présent message prend la forme d'un arrêté fédéral simple, car il ne contient pas des règles de droit et n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, de la Constitution⁶ et art. 29, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁷).

⁵ RS 510.10

⁶ RS 101

⁷ RS 171.10

