

03.029

**Message
sur l'arrêté fédéral concernant l'engagement
de l'armée pour la protection de représentations étrangères**

du 16 avril 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'engagement de l'armée pour la protection des représentations étrangères, en vous proposant de l'adopter.

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

16 avril 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Depuis les événements du 11 septembre 2001 et l'intervention américaine en Afghanistan, les représentations et les infrastructures diplomatiques des Etats-Unis et des pays impliqués dans cette intervention sont plus menacées qu'elles l'étaient auparavant. C'est pourquoi la Confédération a ordonné des mesures préventives de protection. Plus encore que la situation en Afghanistan, la guerre en Irak influence actuellement la politique mondiale. On peut en conclure que ces mesures de sécurité devront être maintenues encore longtemps.

Le 6 novembre 2002, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre du projet USIS (système intérieur de sûreté de la Suisse), que l'armée devait être renforcée en fonction des possibilités et engagée à long terme dans des tâches subsidiaires de protection de la frontière, des conférences et des objets. Le Corps des gardes-frontière (Cgfr) est renforcé durablement par des moyens du DDPS. Ainsi, en avril 2003, l'effectif des membres du Corps des gardes-fortifications (CGF) engagés pour soutenir le Cgfr passera de 150 à 290 (ACF du 14 mars 2003). Ce mandat confié au DDPS aura pour conséquence que les forces du CGF chargées de la surveillance des représentations étrangères devront être remplacées par des troupes de milice.

Par lettre du 8 janvier 2003, le Conseil exécutif du canton de Berne a sollicité, en faveur de la police de la ville de Berne et jusqu'au 30 juin 2004 au plus tard, le soutien du Corps des gardes-fortifications ou de la troupe engagée dans un service d'appui pour surveiller les ambassades. Il justifie cette demande par le fait que, dès le 1^{er} juillet 2003, la police de la ville de Berne, pour des raisons de personnel, ne sera plus en mesure d'assumer les tâches de surveillance remplies jusqu'alors par l'armée sans que cela ne porte un lourd préjudice au maintien de la sécurité publique et de l'ordre en ville de Berne.

Les engagements de plus de trois semaines effectués dans le cadre d'un service d'appui doivent, conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), être approuvés lors de la prochaine session par l'Assemblée fédérale. Le présent arrêté fédéral doit permettre à l'Assemblée fédérale d'approuver la prolongation jusqu'au 30 juin 2004 de l'engagement de la troupe dans la protection des représentations étrangères.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Suite aux événements du 11 septembre 2001 et de l'intervention américaine en Afghanistan, une menace accrue pèse, en Suisse également, sur les représentations et les infrastructures diplomatiques des Etats-Unis, d'Israël et d'autres pays impliqués dans cette intervention. Elles doivent être considérées comme des cibles potentielles d'actions terroristes ou d'autres formes de violence.

Dans son arrêté du 24 octobre 2001, le Conseil fédéral a répondu favorablement à la requête du Conseil d'Etat du canton de Genève du 12 octobre 2001 de bénéficier du soutien de 50 membres du CGF. Parallèlement, il a donné la compétence au chef de l'Etat-major général (CEMG) d'engager, en accord avec l'Office fédéral de la police (OFP), jusqu'à 150 membres du CGF pour soutenir la police civile au cas où d'autres demandes en rapport avec les événements et les conséquences du 11 septembre 2001 seraient adressées à la Confédération par les cantons.

Le 25 octobre 2001, la ville de Berne a demandé au Conseil fédéral le soutien du CGF, soutien accordé le 30 octobre 2001 par le CEMG: 40 membres du CGF ont été détachés jusqu'au 10 décembre 2001 auprès de la police de la ville de Berne pour protéger les représentations étrangères.

Dans sa lettre du 21 novembre 2001, le Conseil exécutif du canton de Berne a adressé au Conseil fédéral la demande que la ville de Berne avait faite le 15 novembre 2001 pour obtenir un soutien supplémentaire de l'armée. La ville a fondé sa requête sur le fait que les mesures de protection ordonnées par la Confédération en faveur des représentations étrangères devraient être maintenues pendant quelque temps encore et que la charge à laquelle devrait faire face le corps de police, malgré le soutien temporaire des membres de la police cantonale de Berne, du Concordat de police de la Suisse du Nord-Ouest et du CGF, provoquerait de grosses lacunes sur le plan des tâches de base de la police, d'où des effets notables sur la sécurité publique à Berne.

Dans sa lettre du 29 novembre 2001, le CEMG n'a pas pu répondre favorablement à la ville de Berne en ce qui concerne sa demande de soutien supplémentaire car la capacité du CGF à assurer à long terme le suivi ne pourrait être garanti et la Confédération ne disposerait plus des réserves d'engagement nécessaires pour garantir une liberté d'action suffisante. Le DDPS a donc envisagé l'engagement de troupes de milice dans le cadre d'un service d'appui, à Berne. Par contre, il s'est déclaré prêt à prolonger l'engagement du CGF à Genève dans les proportions actuelles (70 membres du CGF), conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 24 octobre 2001. Au vu de la situation qui prévaut en matière de menaces, il a fallu compter avec l'engagement de 200 militaires au maximum dans la ville de Berne. Le 7 décembre 2001, le Conseil fédéral a décidé d'engager des formations de l'armée dans un service d'appui qui a débuté le 17 du même mois.

Dans son message du 13 février 2002, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale l'arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour la protection des représentations étrangères dans le cadre d'un service d'appui au lieu du CGF, en lui demandant de l'adopter. Lors de la session du printemps 2002, les deux Chambres ont approuvé l'engagement de l'armée jusqu'au 30 juin 2003.

Le 6 novembre 2002, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre du projet USIS, que le Cgfr devrait être soutenu durablement et plus fortement par des moyens du DDPS. En avril 2003, l'effectif des 100 membres du CGF (150 personnes-années) engagés pour appuyer le Cgfr se verra augmenté de 100 autres membres, d'où un effectif total de 200 membres du CGF (290 personnes-années) pour appuyer le Cgfr (ACF du 14 mars 2003). Ce mandat attribué au DDPS a pour conséquence que les forces du CGF engagées dans la surveillance des représentations étrangères devront être remplacées par des troupes de milice effectuant un service d'appui.

Par lettre du 8 janvier 2003, le Conseil exécutif du canton de Berne a demandé au Conseil fédéral une prolongation d'un an – jusqu'au 30 juin 2004 – du soutien de l'armée. Il a justifié cette demande par le fait que la police de la ville de Berne ne pourra, dès le 1^{er} juillet 2003, prendre à sa charge les tâches de surveillance jusqu'alors assumées par l'armée sans pénaliser lourdement le maintien de la sécurité publique et de l'ordre en ville de Berne.

Selon le Conseil exécutif du Canton de Berne, la police cantonale de Berne et le Concordat de police de la Suisse du Nord-Ouest ne peuvent plus garantir à long terme le soutien dont a besoin la police de la ville de Berne et l'augmentation de 30 personnes de l'effectif affecté à la protection des ambassades à Berne, prévue dans le cadre des mesures d'urgence du rapport USIS-II, ne pourra se faire avant le milieu de l'année 2004. Vu la charge persistante que doivent assumer les forces de police et les dangers potentiels qui pèsent sur les objets concernés, le Conseil exécutif du canton de Berne considère dès lors que la prolongation du soutien de la Confédération est une nécessité impérieuse.

1.2 Situation générale

L'engagement militaire des Etats-Unis et de ses alliés en Afghanistan se poursuit. Une situation de conflits armés règne toujours dans diverses régions du pays. Des «seigneurs de guerre» locaux cherchent, par des attaques, des attentats et d'autres tentatives d'intimidation, à élargir leur zone d'influence et à augmenter leurs ressources financières. L'influence qu'exercent les forces armées occidentales reste exclusivement limitée à la zone de Kaboul. Les opérations militaires ont certes permis de réduire la liberté d'action d'Al Qaida et des groupes de talibans, mais ceux-ci restent actifs. Preuve en sont les récentes menaces proférées une fois de plus par ces milieux extrémistes, dont le contenu vise, en premier lieu, les Etats-Unis et Israël.

Mais plus encore que la situation en Afghanistan, la guerre en Irak influence actuellement la politique mondiale. Des problèmes particuliers ont surgi en Turquie, un partenaire de l'OTAN, sur lequel les Etats-Unis pouvaient compter jusqu'à présent et qu'ils soutenaient largement. Le gouvernement turc et le Parlement – plus encore que la population turque – sont opposés à tout usage de la force en Irak. La renonciation des forces alliées à l'ouverture un front Nord, et le retrait provisoire de la 4^e Division américaine, cèdent pratiquement à la Turquie le nord de l'Irak comme

zone d'opération. Compte tenu des menaces d'invasion proférées par les Turcs, les séparatistes kurdes sont prêts, par des actions coordonnées dans toute l'Europe, à réagir contre une avancée de troupes turques sur leur territoire.

1.3 Développements potentiels

1.3.1 Afghanistan

Pour divers groupements islamistes, Al Qaida joue le rôle «d'organisation faïtère». Comme le montrent les attentats de Mombasa, leurs capacités de mener des actions existent encore en grande partie. Depuis le 11 septembre 2001, aucun objectif de grande envergure n'a toutefois été touché. Cela permet de conclure que les mesures de défense qui ont été prises ont affaibli le terrorisme en ce sens que les auteurs de tels actes s'orientent plutôt vers des cibles «mineures» dans des pays qui présentent des normes de sécurité relativement basses. Toutefois, la pression exercée par les Etats-Unis sur le monde arabe, et par conséquent sur les musulmans, fait naître une forte solidarité au sein de cette communauté, faisant augmenter une nouvelle fois les risques d'attentats contre des installations ou contre des citoyens américains ou israéliens.

1.3.2 Irak

Une grande partie de la population suisse observe d'un oeil critique la politique menée par les Etats-Unis dans leur guerre contre l'Irak. Plusieurs manifestations contre l'imminence de cette guerre, avec des milliers de participants, l'ont clairement démontré. Selon l'évolution de la situation, il faut s'attendre à une recrudescence des protestations, des dommages à la propriété et des actes de violence contre des installations américaines. Par ailleurs, on ne peut exclure que des actions soient organisées contre des représentations des Etats qui soutiennent cette guerre. La protection de ressortissants américains, britanniques et israéliens, ainsi que d'équipements et d'installations de ces trois pays, a été renforcée depuis quelques temps déjà.

La guerre en Irak risquant de faire surgir d'autres conflits régionaux, les groupes d'opposants, hétérogènes, pourraient être rejoints par des personnes provenant des régions concernées. Si des Kurdes et des Palestiniens devaient prendre part aux manifestations, par exemple, cela pourrait signifier qu'à côté de personnes et de représentations des Etats-Unis et de Grande-Bretagne, des intérêts turcs et israéliens, et selon la situation, des intérêts jordaniens et d'autres pays arabes, ainsi que des installations de l'ONU, se trouveraient également visés par des actes de protestation.

On ne peut exclure que les mesures prises en Suisse pour protéger les représentations et les infrastructures diplomatiques concernées devront être maintenues pendant un certain temps encore. Par ailleurs, selon la situation et l'évolution politique, il se peut que ces mesures de sécurité doivent être renforcées et élargies à d'autres pays. Pour les services de sécurité civils, déjà très sollicités dans cette situation très tendue à cause des risques d'actes terroristes, d'une disposition croissante à la violence et d'événements internationaux tels que le Sommet du G8 à Evian, cela signifierait une nouvelle charge très lourde, compte tenu des effectifs et des ressources dont ils disposent.

1.4

La décision du Conseil fédéral du 16 avril 2003

La prolongation, pour une année supplémentaire, de l'engagement de l'armée prévu à l'origine, par l'ACF du 7 décembre 2001, jusqu'au 30 juin 2003, exige d'une part un nouvel arrêté du Conseil fédéral, et d'autre part un nouveau projet d'arrêté fédéral. Comme c'est le cas dans le message du 13 février 2002 (ch. 1.3), la formulation de l'arrêté du Conseil fédéral pour la demande de prolongation présentée ici est en substance identique. L'arrêté du Conseil fédéral, du 16 avril 2003, est donc libellé comme suit:

1. L'ACF du 7 décembre 2001 concernant l'engagement de l'armée en vue de protéger les représentations étrangères est remplacé par l'arrêté suivant:
 - a. Le DDPS est habilité à engager des militaires de milice pour protéger des représentations étrangères et pour décharger la police de tâches de surveillance. L'engagement est fourni sous forme de service d'appui.
 - b. Le chef de l'Etat-major général est habilité, en plus des 400 militaires déjà en place à Berne, Genève et Zurich, en accord avec l'Office fédéral de la police et sur demande des gouvernements cantonaux, à engager 400 militaires supplémentaires, jusqu'à un effectif maximum de 800, pour appuyer les corps de la police civile.
 - c. Les formations de milice sont attribuées aux polices municipales de Zurich, Berne et Genève.
 - d. Sont nommés commandants des services d'appui en vue de protéger les représentations étrangères les commandants des divisions, brigades et régions territoriales concernés, soit le divisionnaire Luc Fellay, commandant de la division territoriale 1, pour Berne et Genève, et le divisionnaire Hans Gall, commandant de la division territoriale 4, pour l'engagement subsidiaire de sûreté à Zurich.
 - e. Le chef de l'Etat-major général est chargé d'établir l'ordre et les règles d'engagement en accord avec les corps de police concernés et après avoir consulté l'Office fédéral de la police.
 - f. L'engagement de l'armée s'achève avec la disparition des risques en relation avec les événements et les conséquences du 11 septembre 2001 et la guerre en Irak, mais au plus tard le 30 juin 2004.
 - g. Les services d'appui fournis par l'armée sont financés en premier lieu par les crédits dont dispose le DDPS.
 - h. Le DFJP est chargé d'informer de cette décision les autorités des cantons de Zurich, Berne et Genève, ainsi que celles des villes de Zurich, Berne et Genève.
2.
 - a. Le message et le projet d'arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour la protection des représentations étrangères sont approuvés.
 - b. Le Secrétariat de l'Assemblée fédérale est informé de la publication de ce message par le formulaire d'annonce de la Chancellerie fédérale.

Par rapport à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 décembre 2001, le présent projet comporte des différences quant au nombre de militaires engagés (800 au lieu de 700 jusqu'à présent), l'attribution du mandat (non seulement confié à la police de la ville

de Berne, mais aussi à celles de Zurich et de Genève), la durée de l'engagement (jusqu'au 30 juin 2004) et la nomination d'un commandant supplémentaire pour l'engagement subsidiaire de sûreté à Zurich (le divisionnaire Hans Gall).

1.5 La nécessité d'un arrêté fédéral

Selon l'art. 67 de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), des troupes peuvent fournir une aide aux autorités civiles qui le demandent afin, notamment, de protéger les personnes et les biens particulièrement dignes de protection (service d'appui). La tâche doit être d'intérêt public et les moyens des autorités civiles en personnel, en matériel ou entemps doivent être épuisés.

L'expérience a montré que l'effectif actuel du corps de police de la ville de Berne est suffisant pour assurer une activité normale et faire face à de brefs temps forts, mais pas à un engagement de surveillance important et régulier. En outre, depuis le 11 septembre 2001, la ville de Berne doit assumer des charges supplémentaires massives pour garantir la surveillance des ambassades. Depuis le 5 octobre 2001, des policiers supplémentaires de la police cantonale, et depuis le 26 octobre 2001, des membres du Concordat de police de la Suisse du Nord-Ouest ont été engagés 24 heures sur 24. Après le 10 décembre 2001, les corps de police du Concordat n'ont plus été en mesure d'appuyer la police municipale de Berne dans la même proportion.

Compte tenu des circonstances, il convient d'admettre que les conditions d'un engagement de formations de l'armée en service d'appui pour la surveillance de représentations étrangères à Berne sont satisfaites.

Le Conseil fédéral fonde sa décision sur l'art. 70 de la LAAM qui précise ce qui suit:

¹ Sont compétents pour la mise sur pied et l'attribution aux autorités civiles:

- a. le Conseil fédéral;
- b. le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports en cas de catastrophe en Suisse.

² L'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement lors de la session suivante, pour autant que la mise sur pied comprenne plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Si l'engagement s'achève avant la session, le Conseil fédéral adresse un rapport à l'Assemblée fédérale.

Dans le présent cas, l'engagement excède trois semaines. Par conséquent, l'Assemblée fédérale doit l'approuver lors de sa prochaine session. Selon l'évolution de la situation en Irak, il faut s'attendre à ce que 400 militaires environ soient, sur l'ensemble du territoire suisse, affectés à des tâches de surveillance au moment où les Chambres fédérales adopteront l'arrêté. Compte tenu de la situation et de son évolution, l'effet de l'arrêté du Conseil fédéral prendra fin le 30 juin 2004. L'engagement de troupes se fera en service d'appui. Le Conseil fédéral a décidé que l'engagement ne pourra concerner simultanément que 800 militaires au plus.

1.6 Procédure préliminaire

La décision du Conseil fédéral répond à la demande d'assistance que lui a adressée le canton de Berne et a été prise avec l'accord de ce dernier. Comme le projet n'a pas de conséquences au sens de l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062), qu'il concerne principalement le canton de Berne et, selon l'évolution de la situation, les cantons de Genève et de Zurich, l'ouverture d'une procédure générale de consultation n'est pas requise.

2 Partie spéciale

En l'état, il faut s'attendre à ce que le danger qui pèse sur les représentations étrangères dure plusieurs mois. La situation est surveillée et appréciée en permanence par les services compétents. Si elle devait se calmer, le Conseil fédéral mettrait fin à l'engagement de l'armée.

2.1 Obligations de protection découlant du droit international public

L'art. 24 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)¹ 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, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public. Au besoin, ils collaborent avec les services de sécurité des organisations internationales ou des représentations diplomatiques établies sur leur territoire, ou avec les autorités de police étrangères compétentes pour les questions de sécurité dans les régions frontalières.

Les obligations de protection découlant du droit international public concernant les représentations étrangères (Convention de Vienne²) 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. 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 fédérale. Celle-ci attribue aux cantons la responsabilité première du maintien de la sûreté intérieure et, par conséquent, la tâche d'assurer la sécurité des représentations étrangères et internationales en Suisse.

Pour sa part, la Confédération est tenue, dans le cadre de sa compétence en matière de politique étrangère, de fixer le niveau de protection exigé dans chaque cas par le droit international public ainsi que de soutenir, dans la mesure de ses possibilités, les cantons dans le cadre de l'obligation fédérale d'assistance réciproque. Dans la mesure où, dans en vertu de ces obligations, la situation de la menace actuelle

¹ RS 120; cf. FF 1994 II 1205 ss

² RS 0.191.01, art. 22 et RS 0.191.02, art. 31

décrite ci-dessus exige des mesures de protection accrue impliquant de forts effectifs, la Confédération doit décharger la police cantonale en mettant du personnel à sa disposition, de manière à contribuer à la satisfaction des obligations de protection découlant du droit international public.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

Au vu de l'appréciation de la situation et selon les estimations que l'on peut faire aujourd'hui, la prolongation prévue de l'engagement subsidiaire de sûreté n'occasionnera vraisemblablement pas de dépenses supplémentaires. Cet engagement sera assuré par les troupes ou les militaires en service long figurant sur le tableau des cours et prévus pour les services d'instruction durant cette période. Pour le passage de l'exercice 2003 à l'exercice 2004 (passage des structures d'organisation de l'armée 95 à celles de l'armée XXI, pas de militaires en service long disponibles), des formations *ad hoc* seront mises sur pied et inscrites dans la planification de la disponibilité.

Les militaires nécessaires à la conduite des commandements des divisions et des brigades territoriales effectueront des jours de service isolés qui seront imputés à la durée totale des services obligatoires. La Confédération mettra à la disposition de la troupe le matériel supplémentaire. Comparativement aux dépenses ordinaires occasionnées par un cours de répétition, ces dépenses sont insignifiantes.

4 Programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168). Mais le présent arrêté concernant l'engagement de l'armée pour la protection des représentations étrangères est manifestement un objectif important de politique nationale.

5 Forme de l'acte

Le présent arrêté fédéral est un acte particulier de l'Assemblée fédérale expressément prévu par une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). Comme il ne contient pas de règles de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst., et art. 4, al. 2, LREC).