



18.028

Message

concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le domaine de la protection des représentations étrangères

du 2 mars 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le domaine de la protection des représentations étrangères (engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton de Berne et de la ville de Zurich dans le domaine de la protection des ambassades), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 mars 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent message a pour objectif de définir l'engagement de l'armée en service d'appui pour la protection des représentations étrangères en faveur du canton de Berne et de la ville de Zurich. Conformément à l'art. 70, al. 2 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM), les engagements en service d'appui qui durent plus de trois semaines et impliquent la mise sur pied simultanée de plus de 10 militaires (art. 70, al. 3, LAAM) doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale. Par le présent arrêté fédéral, le Conseil fédéral propose d'approuver ce soutien pour l'année 2019.

L'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le domaine de la protection des représentations étrangères s'est achevé le 31 décembre 2017, comme le prévoyait l'arrêté fédéral du 7 septembre 2015 relatif à l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères et pour la mise en œuvre des mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien.

Comme le prévoient les nouvelles bases légales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018, le Conseil fédéral a décidé d'allouer dès 2018 un certain nombre de militaires à la protection des représentations diplomatiques et aux mesures de sécurité du trafic aérien, dans le cadre d'un maintien des compétences.

Pour faire face à leurs obligations et avoir plus de temps pour recruter le personnel civil nécessaire, le canton de Berne et la ville de Zurich ont demandé le soutien de l'armée pour l'année 2019. Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'accepter un engagement de l'armée en appui subsidiaire pour la protection des représentations étrangères avec un maximum de 32 militaires, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019. Ce soutien va dans le sens des recommandations émises par la plateforme politique du Réseau national de sécurité.

Les dépenses liées à cet engagement se montent à environ 1,6 million de francs.

Les principales questions que pose l'avenir de la protection des représentations étrangères et des organisations internationales (protection des ambassades) ont trouvé leur réponse dans le rapport sur la politique de sécurité 2010 et dans le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences». Les modifications recommandées à cet égard ont eu lieu dans le cadre des bases légales relatives au développement de l'armée. La protection des représentations étrangères, protégées par le droit international, doit être assurée par les cantons et villes où elles sont implantées.

Message

1 Contexte

1.1 Protection des représentations étrangères

Il revient en priorité aux cantons d'assurer sur leur territoire la sécurité des personnes et des bâtiments protégés par le droit international public. La Confédération, quant à elle, conseille, coordonne et soutient en cas de besoin. Cette répartition a été confirmée dans le rapport du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama¹. S'agissant de la protection des représentations étrangères, les corps de police des cantons de Berne, de Genève et de Vaud ainsi que de la ville de Zurich collaborent avec la Confédération. La ville de Zurich dispose d'un corps de police municipal qui, sur mandat du canton, remplit les obligations de protection relevant du droit international sur le territoire de la ville. Dans les autres cantons, ces tâches incombent à la police cantonale, que ce soit pour des raisons organisationnelles (police unique à Berne et Genève) ou géographique (Vaud).

Par l'arrêté fédéral du 7 septembre 2015, l'Assemblée fédérale avait autorisé une dernière prolongation de l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles² pour la protection des représentations étrangères (mission Amba Centro), jusqu'à la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée mais au plus tard jusqu'à fin 2018. Cette flexibilité dans le temps avait été donnée car il n'était pas encore possible de savoir en 2015 quand la modification du 18 mars 2016³ de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁴ entrerait en vigueur. Les effectifs militaires alloués aux cantons de Berne, de Genève et de la ville de Zurich ont donc été planifiés jusqu'en 2018. La LAAM s'appliquant depuis le 1^{er} janvier 2018, l'engagement de l'armée en service d'appui s'est donc achevé le 31 décembre 2017.

La fin de ces engagements ne signifie pas que les militaires se sont retirés de ces domaines de prestations.

Depuis janvier 2018, l'armée met un certain nombre de militaires à la disposition des autorités civiles afin qu'ils puissent acquérir et maintenir les compétences nécessaires à la collaboration avec les polices cantonales dans le domaine de la protection des représentations étrangères (de même que pour les mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien). Cette mise à disposition maintient notamment un réseau de contacts qui doit permettre une réponse plus rapide et efficace lors d'un engagement futur.

Les nouvelles bases légales prévoient en effet, qu'en cas de nécessité et dans la mesure où les besoins de l'armée le permettent, des militaires peuvent être mis à la disposition de la protection civile, des organes civils de conduite du Réseau national

1 FF 2012 4161

2 FF 2015 6799

3 RO 2016 4277, 2017 2297

4 RS 510.10

de sécurité ou des centres de renfort des sapeurs-pompiers pour y occuper une fonction de cadre ou de spécialiste (art. 61, al. 1, LAAM). Par ailleurs, selon la loi révisée, le Conseil fédéral est compétent pour mettre à disposition des autorités civiles des militaires chargés de la coordination afin que l'armée puisse assurer de manière rapide et efficace l'appui demandé (art. 61, al. 3, LAAM). A l'appui de ces nouvelles dispositions, le message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée⁵ précise: «Pour que la collaboration puisse s'effectuer sans accroc en cas de nécessité, la possibilité doit être donnée de mettre certains membres du personnel militaire, en particulier de la police militaire ainsi que des militaires en service long à la disposition des autorités civiles en situation ordinaire déjà, afin que l'armée puisse acquérir et entraîner les compétences correspondantes, en particulier avec la police civile et le corps des gardes-frontière. Les militaires engagés se trouvent de ce fait en service d'instruction. Par cet échange permanent, un réseau de contacts peut en outre être tissé, ce qui représente un avantage pour un engagement ultérieur en service d'appui.»

Ainsi, le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé d'allouer, dans le cadre d'un maintien de compétences, un certain nombre de militaires dans le domaine de la protection des représentations diplomatiques. La Plateforme politique du Réseau national de sécurité a soutenu cette proposition. L'effectif militaire doit être tenu au minimum nécessaire à maintenir les compétences. La Plateforme politique a également chargé un groupe de travail d'entamer dès 2018 une réflexion plus générale sur les besoins futurs en matière de maintien des compétences.

2 Demandes du canton de Berne et de la ville de Zurich

Dans le domaine de la protection des représentations étrangères, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) affectera en 2018 un maximum de 44 militaires dans le cadre du maintien des compétences. Cet effectif, déjà proposé lors des discussions qui ont eu lieu en 2015, est celui sur lequel les cantons de Berne et de Genève ainsi que la ville de Zurich se sont basés pour planifier leurs effectifs en 2018. Le Conseil fédéral et les cantons ont donc convenu de maintenir ce chiffre pour l'année 2018, de manière à ce que les polices n'aient pas à modifier leurs planifications à court terme.

Cependant, en 2019 l'armée doit, selon le sens voulu par la nouvelle loi, diminuer sa présence au minimum nécessaire au maintien des compétences. A cet effet, le Conseil fédéral veut maintenir dès le 1^{er} janvier 2019 deux membres de la police militaire à plein temps et deux militaires de l'infanterie en service long à temps partiel, à Berne ainsi qu'à Genève.

Le canton de Berne et la ville de Zurich qui, en 2018, bénéficient encore de 24 militaires infanterie en service long, respectivement 8 membres de la police militaire, ont fait savoir qu'ils ne seraient pas en mesure de compenser la diminution des militaires par du personnel civil déjà le 1^{er} janvier 2019. Par lettres du 29 janvier

⁵ FF 2014 6693 6751

2018 et du 6 février 2018, ils ont donc fait une demande pour un engagement subsidiaire de l'armée en service d'appui pour l'année 2019.

3 Situation sécuritaire et niveau de protection

Conformément à la loi fédérale du 21 mars 1997 fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁶, c'est l'Office fédéral de la police (fedpol) qui est chargé d'analyser régulièrement la menace en lien avec la protection des représentations étrangères et des organisations internationales. Les analyses de situation, établies en collaboration avec d'autres services de la Confédération dont le Service de renseignement de la Confédération (SRC), tiennent compte de nombreux paramètres et indicateurs, dont les valeurs statistiques, les évaluations des relations politiques, l'examen des événements du moment, du contexte, des potentiels et des intentions de groupements en Suisse ainsi que les indices de menaces grandissantes.

La menace terroriste reste élevée, voire même très élevée pour de nombreux pays européens. Il faut par conséquent s'attendre à d'autres attentats terroristes. C'est en particulier en raison d'activités et de planifications d'actes de l'«État islamique» que la menace terroriste reste élevée en Suisse aussi. La menace terroriste qui provient d'Al-Qaïda perdure.

La Suisse fait partie du monde occidental que les djihadistes considèrent comme hostile à l'islam et demeure de ce fait une cible possible d'attentats terroristes. Sur territoire suisse, ce sont surtout les intérêts d'États qui participent à la coalition militaire contre l'«État islamique», ainsi que les intérêts russes, juifs et israéliens, iraniens et arabes, qui pourraient être la cible de ce type d'actes.

La hausse du nombre d'attentats en Europe et la forte attention qu'ils suscitent de la part des médias pourraient aussi inciter des personnes radicalisées en Suisse à commettre des actes terroristes.

Le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) est en mesure de réagir, systématiquement et à court terme, à tous les événements militaires, policiers et sécuritaires en lien avec la problématique kurde en Turquie (respectivement en Syrie, en Irak et en Iran) avec des actions de protestation à l'échelle européenne. Jusqu'à présent et malgré la situation tendue, les manifestations se sont déroulées, pour la plupart, sans incident. Les institutions et les représentations turques ainsi que les centres et mosquées fréquentées par des Turcs d'orientation nationaliste ou islamiste représentent les cibles principales. A cet égard, protestations et dégâts matériels sont toujours possibles.

La menace terroriste accrue à laquelle la Suisse est confrontée a amené à adapter les mesures de sécurité. Pour les foyers de conflit mondiaux, il n'y a à moyen terme aucune perspective de résolution durable. Il en découle une menace toujours aussi élevée et on ne peut pas s'attendre à une réduction notable des mesures de sécurité. Pour faire face à la menace, les cantons doivent disposer d'effectifs suffisants. Cela ne semble pas être encore le cas partout, comme l'indiquent les demandes déposées

6 RS 120

par le canton de Berne et la ville de Zurich. Le soutien de la Confédération en 2019 reste nécessaire, afin que la Suisse puisse garantir le respect de ses obligations internationales.

4 Engagement de l'armée en service d'appui

Afin de répondre aux demandes du canton de Berne et de la ville de Zurich, le Conseil fédéral propose d'engager un maximum de 32 militaires dans le domaine de la protection des représentations étrangères du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019.

L'armée peut fournir un service d'appui aux autorités civiles, notamment pour assurer la protection de personnes et la protection de biens particulièrement dignes de protection ou accomplir des tâches que les autorités civiles ne peuvent accomplir seules faute de moyens ou de personnel appropriés (art. 67, al. 1, let. b et d, LAAM).

Les demandes de Berne et de Zurich indiquent que les corps de police sont déjà employés dans leur pleine capacité et qu'ils ne seront pas en mesure d'affecter du personnel à la protection des représentations étrangères. Par ailleurs, la protection des représentations étrangères est une tâche pour laquelle les corps de police doivent créer des unités d'organisation spéciales, sans pouvoir faire appel à leurs ressources habituelles ni à celles d'autres cantons. Sans l'appui de l'armée, les autorités civiles ne peuvent pas accomplir cette tâche (art. 67, al. 2, LAAM).

En outre, parmi les tâches de l'État figurent aussi les obligations de protection découlant du droit international public, qui incombent pour l'essentiel aux cantons. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles (art. 54, al. 1, et 57, al. 2, de la Constitution [Cst.]⁷), la Confédération doit toutefois répondre du fait que toutes les mesures nécessaires sont prises afin de remplir les engagements internationaux de la Suisse. En conséquence, si les cantons ne sont pas en mesure d'assurer seuls les mesures de sécurité nécessaires, il appartient à la Confédération d'apporter aux cantons le soutien adéquat afin que les obligations de la Suisse soient respectées.

Au-delà du 31 décembre 2019, l'engagement subsidiaire ne sera pas prolongé et seuls les militaires affectés dans le cadre d'un maintien de compétences seront maintenus dans le domaine de la protection des représentations étrangères. Cette affectation n'est pas traitée par le présent message. Elle sera abordée dans le courant de l'année 2018 par le groupe de travail du Réseau national de sécurité.

5 Conséquences personnelles et financières

La Confédération met un maximum de 24 militaires de l'infanterie en service long à disposition du canton de Berne et un maximum de huit militaires professionnels de la police militaire à disposition de la ville de Zurich. Cela implique un coût de 1,6 million de francs (24 militaires à 25 000 francs et 8 militaires à 125 000 francs). L'engagement n'implique aucun coût additionnel car ce personnel militaire serait

⁷ RS 101

autrement affecté à d'autres tâches. Il est ainsi couvert par le budget ordinaire du DDPS.

Etant donné que des militaires sont encore engagés en 2019, les charges financières seront moins élevées pour la Confédération qui verse une indemnité aux cantons pour le personnel civil employé dans la protection des représentations étrangères. Pour rappel, les cantons peuvent se faire rembourser à hauteur de 90 % par la Confédération.

Le nombre de militaires doit être diminué dans le courant de l'année 2019, au fur et à mesure que les autorités civiles recrutent du personnel civil. Les Commissions de la politique de sécurité seront informées de l'état de l'avancement du recrutement du personnel civil.

6 Relations avec le programme de la législation

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législation 2015 à 2019⁸ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législation 2015 à 2019⁹. Il correspond toutefois à l'objectif 15 du message sur le programme de la législation 2015 à 2019 «La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement», aux termes duquel: «Les instruments de la politique de sécurité doivent permettre de réagir en tout temps aux événements, y compris ceux qui ne sont pas prévisibles. Une telle capacité nécessite une coopération optimale entre tous les partenaires et une collaboration efficace entre tous les acteurs de la politique de sécurité»¹⁰. Le présent arrêté permet l'engagement subsidiaire de l'armée au profit du canton de Berne et de la ville de Zurich.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La Constitution confie en premier lieu aux autorités civiles des cantons la responsabilité de la préservation de la sécurité intérieure, et donc aussi de la sécurité des représentations étrangères et des organisations internationales présentes en Suisse. La Confédération, de son côté, est tenue de déterminer le niveau de protection requis pour remplir ses obligations de droit international en la matière et de soutenir les cantons dans la mesure de ses possibilités si ces derniers ne peuvent assurer seuls le niveau de protection requis.

La Constitution n'exclut pas strictement de recourir à l'armée pour remplir des tâches relevant du domaine de la sauvegarde de la sécurité intérieure. L'art. 58, al. 2, Cst. mentionne expressément le soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure parmi les tâches incombant

⁸ FF 2016 981

⁹ FF 2016 4999

¹⁰ FF 2016 981 1064

à l'armée, le législateur pouvant décider à cet égard d'attribuer à celle-ci des tâches supplémentaires. Nul ne conteste que le rôle dévolu ici à l'armée est un rôle uniquement subsidiaire. Cela s'explique par le fait que la mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération alors que la souveraineté proprement dite en matière de police appartient depuis toujours aux cantons.

7.2 Subsidarité

Les engagements subsidiaires de l'armée destinés à assurer le maintien de la sécurité intérieure sont soumis à une double exigence (art. 58, al. 2, 2^e phrase, Cst.; art. 1, al. 3, et 67, al. 2, LAAM): d'une part, il doit y avoir une situation d'exception et, d'autre part, tous les moyens civils appropriés doivent avoir été engagés à tous les niveaux sans suffire à maîtriser la situation en termes de personnel, de matériel et de temps. En d'autres termes, il revient aux cantons d'assumer les tâches essentielles, l'armée n'intervenant qu'à titre subsidiaire pour faire face à une surcharge extraordinaire. Même si cette règle n'a pas toujours été respectée dans la protection des représentations étrangères au cours des années écoulées, la subsidiarité des engagements dans ce domaine a toujours été soulignée.

7.3 Durée de l'engagement

Le principe de subsidiarité implique généralement de limiter dans le temps un engagement de l'armée en service d'appui. Le rapport donnant suite au postulat Malama relève que d'un point de vue constitutionnel, engager l'armée pendant une longue durée dans le cadre d'un service d'appui est problématique puisqu'un tel engagement ne répond pas au critère de la subsidiarité. Cependant, la Confédération doit avoir les moyens de pallier les éventuels manques d'un canton, à quelques raisons qu'ils puissent être imputables, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les obligations internationales de la Suisse.

7.4 Pouvoirs de police et emploi d'armes à feu

Les pouvoirs de police des troupes engagées et l'utilisation d'armes à feu par ces dernières sont définis dans l'ordre d'engagement écrit confié par les autorités civiles compétentes conformément à l'ordonnance du 26 octobre 1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée¹¹. Les armes à feu doivent, dans ce contexte, être employées de manière proportionnée aux circonstances.

Les directives s'appliquant aux règles de comportement ont été élaborées par le DDPS (domaine Défense) en collaboration avec le DFJP et les autorités civiles (police cantonale).

¹¹ RS 510.32

L'exécution des obligations de protection découlant du droit international public est réglée à l'art. 24 LMSI, qui prévoit que les cantons prennent sur leur territoire, après concertation avec fedpol, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations qui incombent à la Suisse.

7.5 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Les obligations de protection relevant du droit international public en ce qui concerne les représentations étrangères (art. 22 et 29 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹², 31 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹³ et 2, al. 1, let. d à f, de la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte¹⁴) se rapportent, d'une part, au personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, aux bâtiments dont les États étrangers ont besoin pour des raisons officielles (chancellerie et résidence). Ces obligations concernent aussi la sécurité des délégations officielles étrangères (missions spéciales, conférences internationales, etc.) tout comme celle des organisations internationales établies en Suisse au bénéfice d'un accord de siège avec le Conseil fédéral. Le droit international public, notamment les accords internationaux, engagent aussi bien la Confédération que les cantons. Toute violation des obligations de protection qui en découlent engage la responsabilité de la Confédération en sa qualité de sujet de droit international public. L'exécution de ces obligations obéit à la répartition intérieure des compétences telle qu'elle est prévue par la Constitution.

7.6 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 70, al. 1, LAAM, le Conseil fédéral est compétent pour ordonner un engagement en service d'appui. Etant donné que les engagements de l'armée en service d'appui au titre de la protection des représentations étrangères et des mesures de sécurité du trafic aérien durent plus de trois semaines et mobilisent simultanément plus de 10 militaires, ils doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 70, al. 2 et 3, LAAM.

Le présent arrêté fédéral est un acte particulier de l'Assemblée fédérale prévu expressément dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst. en rel. avec l'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.).

¹² RS 0.191.01

¹³ RS 0.191.02

¹⁴ RS 192.12

