

12.035

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant les engagements de
l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles**

du 2 mars 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral simple concernant les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles, en vous proposant de l'adopter.

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

2 mars 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Les engagements effectués par l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles dans le cadre de la protection des représentations étrangères (Amba Centro) et des mesures de sécurité relatives au trafic aérien (Tiger) doivent être prolongés sous une forme réduite, à titre de solution transitoire, jusqu'à fin 2015.

Contexte

Les questions fondamentales liées à l'avenir de la protection des représentations étrangères et des représentations d'organisations internationales (protection des ambassades) ont été clarifiées dans le rapport sur la politique de sécurité 2010 et dans le rapport rédigé en réponse au postulat Malama. Le groupe de travail sur la protection des ambassades ne pouvait pas aller de l'avant avant que ces clarifications ne soient disponibles. En raison du retard d'un an qui s'en est suivi, il est nécessaire de mettre en place une réglementation transitoire, car les cantons de Zurich, de Berne, de Vaud et de Genève ne seront plus en mesure, à compter du 1^{er} janvier 2013, de remplacer les militaires par des policiers ou des agents de protection d'ambassade. Leur sélection et leur formation nécessitent en effet plus de temps.

Contenu du projet

Fort des recommandations émises le 1^{er} février 2012 par la plateforme politique du mécanisme de consultation et de coopération du réseau national de sécurité, le Conseil fédéral demande à l'Assemblée fédérale de prolonger de trois ans (de 2013 à 2015) les engagements de l'armée en service d'appui en lien avec les missions Amba Centro et Tiger, toutefois dans une mesure plus modeste que jusqu'ici.

En ce qui concerne la protection des ambassades, le nombre des militaires engagés doit être réduit progressivement à 80 militaires entre 2013 et 2014. Ce nombre devra si possible être encore abaissé en 2015.

S'agissant des mesures de sécurité relatives au trafic aérien, le nombre de membres de la Sécurité militaire engagés comme « air marshals » (Tiger) doit être réduit de moitié entre 2013 et 2014, pour passer de 20 au maximum aujourd'hui à 10 au maximum à l'avenir. Par contre, il est prévu de renoncer à engager des membres de la Sécurité militaire en tant que « ground marshals » (Fox) dès 2012.

Les dépenses liées à la protection des représentations étrangères se montent actuellement à 38,78 millions de francs par an au total, dont 2,54 millions sont à la charge des cantons. Grâce à la réglementation transitoire proposée par le Conseil fédéral, les coûts globaux diminuent légèrement, se fixant à 38,355 millions de francs. Par contre, la part des cantons augmente, atteignant 3,132 millions de francs.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Exposé du problème

Par les arrêtés fédéraux du 19 décembre 2007¹, l'Assemblée fédérale a autorisé la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2012 au plus tard, des engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères (mission Amba Centro), pour le renforcement du Corps des gardes-frontière (mission Lithos) et pour la mise en œuvre de mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien (missions Tiger/Fox). Alors que les engagements Lithos et Tiger/Fox ne sont guère contestés sur le plan politique, la mission Amba Centro n'a cessé d'être l'objet de discussions.

L'armée soutient les autorités civiles dans l'exécution de certaines tâches, notamment pour ce qui touche à la lutte contre les menaces sérieuses pesant sur la sécurité intérieure et à la gestion d'autres situations extraordinaires. Dans le domaine de la sécurité intérieure, ce sont les cantons qui assument l'essentiel des tâches, ainsi que le prévoit la répartition des compétences fixée dans la Constitution. L'armée, elle, ne doit intervenir que pour faire face à des surcharges. En sa qualité d'instrument de la Confédération pour la politique de sécurité, l'armée n'a pas de compétences autonomes en matière de sécurité intérieure. Tout comme l'administration militaire (domaine de la Défense du DDPS), son rôle n'est donc que complémentaire et subsidiaire.

Depuis des années, les questions liées à la sécurité intérieure suscitent une attention particulière, l'intérêt se focalisant surtout sur la pratique législative de la Confédération ainsi que sur les modalités complexes, et parfois difficiles à cerner, de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure. Quant aux diverses prestations d'appui fournies par la Confédération aux cantons en matière de sécurité, elles sont aussi à l'origine de controverses ainsi que de nombreuses interventions parlementaires.

Pour la première fois, les organes du réseau national de sécurité (RNS) ont joué un rôle dans les travaux d'élaboration du présent projet. Dans le rapport sur la politique de sécurité 2010², le Conseil fédéral a annoncé la création d'un mécanisme de consultation et de coordination (MCC), dont les organes (plateforme politique, comité de pilotage, comité de pilotage élargi) se sont constitués en 2011. Les discussions entre la Confédération, les cantons concernés et la ville de Zurich portant sur l'avenir des engagements de l'armée ont dès lors été menées au sein de ces organes.

A travers le postulat Malama (10.3045; Sécurité intérieure. Clarification des compétences), le Conseil fédéral a été chargé d'établir un rapport sur la réglementation constitutionnelle des compétences ainsi que sur la répartition effective des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure, pour voir si la répartition actuelle satisfait aux circonstances et défis d'aujourd'hui. Le

¹ FF 2008 137 139 141

² FF 2010 4681

rapport doit de plus répondre à la question de savoir à quoi un éventuel nouvel ordre constitutionnel en matière de sécurité intérieure devrait ressembler.

1.1.2 Protection des représentations étrangères

Il revient en priorité aux cantons d'assurer sur leur territoire la sécurité des personnes et bâtiments protégés par le droit international public. La Confédération, quant à elle, conseille, coordonne et soutient en cas de besoin. S'agissant de la protection des représentations étrangères (Amba Centro), les corps de police des cantons de Berne, de Vaud et de Genève ainsi que de la ville de Zurich collaborent avec l'armée. Seule la ville de Zurich dispose d'un corps de police municipal qui, sur mandat du canton, remplit les devoirs de protection relevant du droit international public 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 géographiques (Vaud).

Entre 1994 et 1998, seuls des membres de la Sécurité militaire (qui appartenaient alors au Corps des gardes-fortifications) ont été engagés. Dès 1999, des troupes en cours de répétition sont intervenues pour la première fois. Depuis 2010, la protection est exclusivement assurée en service d'appui par des membres de la Sécurité militaire ainsi que par des militaires en service long de l'infanterie. Il s'agit d'une tâche qui découle des obligations de protection relevant du droit international public et qui s'appuie sur l'art. 1, al. 3, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)³ ainsi que sur l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens (OPPB)⁴. La Confédération indemnise les corps de police impliqués conformément à l'art. 28, al. 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁵ pour la charge de travail inhérente à l'exécution des obligations de protection relevant du droit international public.

A Genève, des difficultés de recrutement ont conduit à l'engagement de policiers, d'assistants de sécurité publique, d'agents de sécurité privés ainsi que de membres de la Sécurité militaire et de militaires en service long. Comme la Suisse romande n'a jusqu'à présent jamais disposé de suffisamment de membres de la Sécurité militaire, il a fallu en détacher depuis d'autres régions du pays, ce qui a entraîné des frais supplémentaires. Le canton de Vaud n'abrite qu'un seul objet à protéger, tâche assurée par des policiers et par des agents de sécurité privés. A Berne, le travail de protection est confié à des assistants de police, à des membres de la Sécurité militaire et à des militaires en service long. A Zurich, seuls des membres de la Sécurité militaire sont engagés. Le déploiement d'agents de protection des ambassades issus de la police n'est économiquement pas viable à Zurich, car il n'en faut pas assez pour justifier un cursus de formation spécial auprès de la police municipale.

Dans le rapport sur la politique de sécurité 2010, le Conseil fédéral a laissé entrevoir qu'une plus grande retenue allait désormais s'appliquer aux engagements subsidiaires de sûreté de longue durée, ce qui va à l'encontre d'une poursuite des missions de protection des ambassades avec des membres de la Sécurité militaire et des militai-

³ RS 510.10

⁴ RS 513.73

⁵ RS 120

res en service long. En date du 29 juin 2011, le Conseil fédéral a pris des premières décisions quant à l'avenir de cette tâche, à savoir que le niveau de protection actuel devait être maintenu et que les représentations particulièrement exposées devaient continuer à être surveillées en permanence. Toutefois, les solutions visées à partir de 2013 pour la mise en œuvre de ces directives doivent être *sans incidence sur le budget*. En l'occurrence, de l'avis de la plateforme politique du MCC RNS, la réglementation qui veut que 90 % des coûts soient supportés par la Confédération doit demeurer inchangée.

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) signale de son côté que l'engagement à long terme de *forces de sécurité privées* pour la protection des ambassades n'est pas acceptable pour des raisons de politique nationale. Cet avis est également partagé par la police municipale de Zurich, qui, en outre et au contraire de ce qui se fait actuellement dans les cantons de Vaud et de Genève, ne veut pas non plus engager d'assistants de sécurité ou d'agents de protection d'ambassade issus de la police pour ce travail.

1.1.3 Renforcement du Corps des gardes-frontière

En date du 25 mai 2011, le Conseil fédéral a décidé de mettre un terme, à la fin de l'année 2012, au service d'appui de l'armée visant à renforcer le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Dès le 1^{er} janvier 2013, l'armée ne fournira plus de prestations directes de sécurité en faveur du Cgfr, mais uniquement des prestations techniques. Comme il ne s'agit pas d'un engagement de l'armée, aucun arrêté fédéral n'est requis.

Quant au futur soutien au Cgfr à l'aide de moyens de surveillance avec appui aérien, il ne se fera plus sur la base de l'art. 1 LAAM, mais de l'art. 181, al. 2, de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée⁶, selon lequel les autorités civiles peuvent requérir de l'armée des systèmes de surveillance avec appui aérien (drones, hélicoptères équipés du dispositif *Forward Looking Infrared FLIR*). Les prestations fournies sont d'ordre technique. Pour ce type d'engagements, la décision incombe à l'armée, alors que pour ceux qui ont une portée politique particulière, le pouvoir de décision revient au DDPS. Ces interventions se fondent sur l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service⁷.

Ce soutien s'inscrit tout à fait dans le postulat de base qui veut que l'armée puisse mettre à la disposition des autorités civiles des moyens dont elles ne disposent pas. Il serait en effet peu économique de voir, par exemple, le Cgfr ou un corps de police acquérir ses propres moyens d'appui aérien. Quant aux modalités, elles sont réglementées dans des accords administratifs et dans des conventions de prestations⁸. Le DDPS adresse chaque année un rapport sur ces engagements aux commissions de la politique de sécurité.

⁶ RS 510.91

⁷ RS 513.74

⁸ Accord-cadre entre le DDPS et le DFF ainsi que conventions de prestations entre l'Etat-major de conduite de l'armée et le commandement du Cgfr.

1.1.4 Mesures de sécurité dans le trafic aérien

Depuis 2001, l'armée est engagée dans le cadre des mesures de sécurité dans le trafic aérien (missions Tiger/Fox), notamment sous forme de service d'appui⁹. L'art. 1, al. 3, LAAM, l'art. 12, al. 1, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)¹⁰ ainsi que les art. 122c et 122e de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)¹¹ servent ici de base juridique.

Actuellement, des membres de corps de police, du Cgfr et de la Sécurité militaire ainsi que quelques représentants du Service fédéral de sécurité (SFS) sont engagés comme agents de sécurité à bord d'avions de ligne (*air marshal*, mission armée Tiger) ainsi que comme experts pour évaluer la situation en matière de sécurité dans certains aéroports étrangers (*ground marshal*, mission non armée Fox). Jusqu'à présent, 20 membres au maximum de la Sécurité militaire pouvaient être engagés à cet effet. Une convention conclue entre le DFJP et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) règle la contribution de la police. Les cantons n'ont toutefois pas toujours été en mesure de mettre le nombre convenu de policiers à disposition.

Selon l'Office fédéral de la police, il n'existe pas de dispositions internationales contraignantes en ce qui concerne les mesures de protection dans le trafic aérien: il incombe à chaque Etat de prendre les mesures qu'il estime indiquées pour lutter contre les risques de chantage liés au détournement d'avions ou à des attentats perpétrés dans des avions.

Même si les engagements peuvent concerner l'ensemble des compagnies d'aviation immatriculées en Suisse, en pratique, 95 % des prestations de sécurité sont fournies pour Swiss. Le SFS considère la compagnie comme particulièrement exposée, car c'est elle qui est le plus souvent associée à la Suisse. Dans le monde, quelque 30 pays engagent des préposés à la sécurité à bord des avions de ligne; c'est par exemple le cas, en Europe, de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Pologne, et de la République tchèque, mais aussi, en dehors de l'Europe, d'Israël, des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Chine et du Japon.

La retenue annoncée dans le rapport sur la politique de sécurité 2010 en ce qui concerne les engagements subsidiaires de sûreté de longue durée devrait aussi s'appliquer, dans la mesure du possible, aux engagements de militaires dans le cadre de mesures de sécurité dans le trafic aérien.

A la fin 2012, le Conseil fédéral veut en revanche mettre un terme à l'engagement de membres de la Sécurité militaire pour l'évaluation de la situation en matière de sécurité dans certains aéroports étrangers (mission Fox). Cette fonction exercée en tant que personnel au sol de la compagnie aérienne Swiss n'a pas le caractère d'un engagement de l'armée, et il n'y a aucune marge d'interprétation permettant de classer l'engagement des membres de la Sécurité militaire en dehors d'un engagement de l'armée. L'activité non armée des *ground marshals* ne pose certes pas de problème, mais elle ne devra à l'avenir être exercée que par des membres de corps de police et du Cgfr. Aucun arrêté fédéral n'est nécessaire à cet effet.

⁹ Décisions du Conseil fédéral du 24 mars 2004, du 26 mai 2004 et du 5 octobre 2004.

¹⁰ RS 748.0

¹¹ RS 748.1

1.2 L'état de la menace

1.2.1 Représentations étrangères

Parmi les tâches de politique de sécurité 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 fédérale [Cst.]¹²), la Confédération doit toutefois répondre du fait que toutes les mesures nécessaires sont prises afin de remplir les engagements internationaux de la Suisse.

Conformément à la LMSI, c'est l'Office fédéral de la police qui est chargé d'analyser régulièrement la menace en lien avec la protection des représentations étrangères et des représentations d'organisations internationales. Les analyses de situation 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 la prise en compte des indices de menaces grandissantes.

Les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ainsi que les autres attentats qui ont par la suite visé le monde occidental ont aujourd'hui encore un impact sur l'état de la menace pour les infrastructures diplomatiques. La communauté des Etats n'a toujours pas réussi à enrayer durablement le potentiel des groupes terroristes radicaux. La Suisse devrait cependant continuer de ne pas être une cible majeure pour les groupes terroristes. Le danger subsiste toutefois que des cellules terroristes puissent s'y activer. Ce sont surtout les représentations des pays luttant contre le terrorisme aux côtés des Etats-Unis qui sont des cibles potentielles.

Il y a de plus en Suisse plusieurs groupements extrémistes étrangers qui sont en mesure, à tout moment, de commettre des actes violents. De par leur comportement, les groupements politiques et ethniques violents constituent également une menace au niveau politico-sécuritaire. Une radicalisation plus marquée des différentes revendications politiques ne peut donc pas être exclue. La disposition de ces acteurs à la violence pourrait ainsi, en lien avec les thèmes et les conflits les plus divers, entraîner d'autres actes violents, que ce soit à travers le monde ou en Suisse.

Les représentations des Etats présents dans les zones de conflit ou des pays engagés dans des luttes armées courent le plus grand risque, en Suisse ainsi que dans le reste de l'Europe. Les grandes puissances, les autres puissances nucléaires, les nations militairement engagées à l'étranger et les pays faisant face à de violentes oppositions internes sont également exposés à un risque globalement accru. Les conflits internationaux, nationaux ou régionaux offrent sans cesse la possibilité à des cercles violents de médiatiser leurs revendications politiques.

Dans un tel contexte, le Printemps arabe a eu comme conséquence que des citoyens de ces pays domiciliés en Suisse ont manifesté, parfois violemment, devant les représentations diplomatiques concernées. De tels incidents devant et parfois dans les représentations diplomatiques ont, d'une part, souligné la nécessité des mesures de sécurité mises en place pour protéger les représentations étrangères les plus menacées et, d'autre part, conduit à adapter provisoirement, en fonction de la situation, des mesures de sécurité par rapport à celles destinées aux autres représentations. En ce qui concerne les foyers de conflit à travers le monde, il ne semble pas

que la situation va durablement se détendre à moyen terme, si bien qu'il faut compter sur une menace toujours aussi élevée.

1.2.2 Sécurité du trafic aérien civil

L'Office fédéral de la police est également compétent pour l'analyse régulière de la menace ayant trait au trafic aérien civil. A cet égard, il considère que la menace constituée par des cellules terroristes idéologisées par Al-Qaïda, qui opèrent le plus souvent de manière autonome, est toujours aussi élevée. Les liquides, sprays et autres gels constituent en outre des éléments de menace aigus, surtout étant donné le fait qu'un grand nombre d'aéroports ne disposent pas des appareils de détection correspondants et que ces matériaux peuvent donc facilement être emportés à bord.

Les attentats avortés d'octobre 2010 avec des explosifs placés dans des cartouches d'imprimante sur deux vols à destination de Chicago, qui n'ont pu être empêchés que grâce au travail des services de renseignement, soulignent bien l'existence de cette menace. Des avions de passagers et de marchandises pourraient ainsi être visés par des attentats ou des détournements. Comme le montrent diverses tentatives d'attentat au cours des trois dernières années, les différentes régions de crise au Proche et au Moyen-Orient ainsi qu'en Afrique, qui constituent un risque pour le trafic aérien en raison de contrôles de sécurité insuffisants aux aéroports, doivent être considérées comme un facteur de risque supplémentaire pour la sécurité.

Le trafic aérien reste une cible privilégiée, car les attentats contre des avions sont lourds de sens et très médiatisés. De plus, ils peuvent causer un nombre important de victimes. Pour toutes ces raisons, les mesures de sécurité dans le trafic aérien civil doivent être maintenues au même niveau.

1.3 Besoins et requêtes des organes civils

1.3.1 Protection des représentations étrangères

Les cantons de Zurich, de Berne, de Vaud et de Genève ainsi que la ville de Zurich seront encore chargés d'assurer la sécurité des représentations étrangères sur leur territoire après 2012. En date du 29 juin 2011, le Conseil fédéral a décidé de maintenir le niveau de protection actuel. Une entente existe à cet égard avec les cantons concernés et la ville de Zurich puisque leurs besoins ont été clarifiés dans le cadre du RNS.

La plateforme politique du MCC RNS (chef du DDPS, cheffe du DFJP, présidente de la CCDJP, président de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers) a, lors de sa séance du 29 juin 2011, confié le mandat ci-après au groupe de travail sur la protection des représentations étrangères:

Elaborer, d'ici à la fin de l'année 2011 et sur la base de la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011, un concept pour la réalisation de la mission de protection des ambassades, consulats et résidences dans les cantons de Berne, Zurich, Genève et Vaud à échéance de l'arrêté fédéral à fin 2012, partant du principe d'un maintien du niveau de protection actuel et incluant des variantes sans incidence sur le budget (év. avec de faibles écarts vers le haut).

Outre les cantons concernés et la ville de Zurich ainsi que les conférences intercantionales que sont la CCDJP et la CCPCS, tous les organes de la Confédération participant à la protection des ambassades étaient représentés dans le groupe de travail. Il en est ressorti les constats essentiels suivants:

- A l’avenir, 341 postes seront toujours nécessaires pour garantir le niveau de protection décidé par le Conseil fédéral.
- La solution visée doit être uniforme et contraignante aussi bien pour tous les cantons concernés que pour la ville de Zurich. Les réglementations transitoires doivent pouvoir être appliquées de manière différente selon le lieu.
- Le déploiement de forces de sécurité privées est problématique, aussi bien du point de vue politique que du point de vue de l’exploitation. Il ne doit intervenir qu’en cas d’urgence, jusqu’à ce que les membres des corps de police nécessaires puissent être recrutés.

A partir de ces constats, le groupe de travail est arrivé à la conclusion que les trois variantes ci-dessous, élaborées par un groupe de spécialistes, restent viables et qu’aucune nouvelle alternative ne doit être examinée:

1. statu quo, avec, en ce qui concerne le recours à des militaires, engagement prioritaire de membres de la Sécurité militaire (pas de militaires en service long ni de troupes en cours de répétition);
2. statu quo ajusté, avec réduction des prestations de l’armée;
3. reprise intégrale de la protection des ambassades par la police.

Les coûts inhérents à la protection des ambassades restent globalement identiques si les membres de la Sécurité militaire sont remplacés par des assistants de police. Pour les cantons, ils augmentent, car ceux-ci doivent désormais prendre à leur charge 10 % des salaires des forces de police additionnelles. En revanche, pour la Confédération, ils baissent, car bien qu’elle doive payer 100 % des salaires des membres de la Sécurité militaire, seuls 90 % des salaires des forces de police sont à sa charge. Cette baisse ne peut toutefois être effective que dans la mesure où les postes à la Sécurité militaire sont bifflés en conséquence. Si les postes en question sont conservés pour d’autres tâches et que la Confédération décide de garder, dans la même ampleur, la Sécurité militaire, tout en finançant des forces de police supplémentaires, les coûts à sa charge vont par contre augmenter.

Quant à la proposition qui a été faite de garantir la mission de protection des ambassades partiellement ou exclusivement à l’aide de forces de sécurité privées, elle a été rejetée. Même si une telle solution serait économique et bien qu’elle soit appliquée depuis lors dans les cantons de Genève et de Vaud, des raisons politiques et liées à l’exploitation plaident en sa défaveur. Les tâches souveraines doivent en effet être assumées par des membres des corps de police ou de l’armée et non par des personnes privées. En cas d’événements particuliers, un autre problème pratique se pose, en ce sens que les forces de sécurité privées ne peuvent pas être intégrées aux réseaux de communication de la police pour des raisons de protection des données. Lesdites forces de sécurité privées constituent toutefois un précieux renfort, soit comme solution transitoire, soit pour combler, à court terme, des sous-effectifs.

Selon les corps de police concernés, le maintien du statu quo serait la solution la plus simple, puisque la collaboration avec la Sécurité militaire fonctionne désormais parfaitement. Bien que cette position soit facile à suivre, elle va toutefois à

l'encontre de l'intention exprimée par le Conseil fédéral de mettre un terme aux engagements subsidiaires de sûreté de longue durée.

Le groupe de travail a par conséquent proposé d'approfondir les deux variantes que sont la «police» et le «statu quo ajusté». Le comité de pilotage élargi du MCC RNS a discuté de ces deux variantes le 29 novembre 2011, qu'il considère toutes deux comme réalisables et viables. La plateforme politique du MCC RNS a entendu les cantons concernés ainsi que la ville de Zurich en date du 1^{er} février 2012 et recommande au Conseil fédéral d'adopter la variante «statu quo ajusté» selon les modalités décrites au ch. 1.4.1.

Le cas particulier de Genève

Par lettre adressée le 22 décembre 2011 à la présidente de la Confédération, le Conseil d'Etat du canton de Genève a demandé à pouvoir continuer à engager 50 membres de la Sécurité militaire pour assurer la sécurité des représentations étrangères au-delà du 31 décembre 2012. Au préalable, un groupe technique de travail, placé sous la conduite du DFAE et associant le DFJP et le DDPS, s'était penché sur les questions relatives à la sécurité publique à Genève et par là même sur la sécurité des représentations étrangères et des représentations d'organisations internationales ainsi que de leurs membres. Dans l'intervalle, la dégradation générale de la situation au plan de la sécurité à Genève a des incidences directes sur la politique d'accueil d'organisations internationales pratiquée par la Suisse et, plus particulièrement, sur les obligations de protection spéciales dues aux infrastructures diplomatiques et consulaires (voir ch. 4.5).

Lorsqu'elle a recommandé la variante du «statu quo ajusté» au Conseil fédéral, la plateforme du MCC RNS connaissait le souhait de voir doubler les effectifs des patrouilles diplomatiques et augmenter l'indemnité versée par la Confédération au canton de Genève de même que la question de la poursuite de l'engagement d'agents de sécurité privés à Genève. Afin de définir une réglementation transitoire uniforme pour tous les cantons en ce qui concerne les engagements subsidiaires de sûreté effectués par l'armée pour la protection des ambassades et parce que le groupe de travail a examiné la sécurité publique à Genève au niveau global, les décisions attendues ne seront prises que lorsque le rapport du Conseil fédéral requis par le postulat Malama sera publié.

1.3.2 Mesures de sécurité dans le trafic aérien

Dans une lettre du 21 décembre 2011 adressée à la Secrétaire générale du DDPS, le directeur de l'Office fédéral de la police a demandé de prolonger l'engagement de la Sécurité militaire au profit des mesures de sécurité dans le trafic aérien, avec des moyens inchangés. Une demande des cantons n'est pas nécessaire puisque c'est le DFJP qui est responsable de ces engagements.

1.4 La réglementation transitoire requise

1.4.1 Engagement de l'armée pour la protection des représentations étrangères

Fort des recommandations de la plateforme politique du MCC RNS, le Conseil fédéral formule les requêtes suivantes:

1. prolonger de trois ans (de 2013 à 2015) l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères;
2. mettre en place la variante «statu quo ajusté» d'ici au 31 décembre 2014, c'est-à-dire réduire dès 2013, progressivement pendant deux ans, le nombre de militaires engagés pour atteindre 80 à fin 2014, dont deux tiers de membres de la Sécurité militaire et un tiers de militaires en service long;
3. diminuer si possible une nouvelle fois le nombre de militaires engagés au cours de l'année 2015;
4. examiner la possibilité de mettre un terme, après le 1^{er} janvier 2016, à l'appui fourni par l'armée ou déterminer s'il faudrait le poursuivre à un niveau réduit, de manière à ce que l'armée puisse conserver le savoir-faire nécessaire et être capable de renforcer rapidement la police en cas d'incident.

1.4.2 Engagement de l'armée en faveur de la sécurité dans le trafic aérien

Fort de la déclaration de la plateforme politique MCC RNS du 1^{er} février 2012, le Conseil fédéral formule les requêtes suivantes:

1. prolonger de trois ans (de 2013 à 2015) l'engagement de l'armée dans le domaine de la sécurité du trafic aérien;
2. diminuer de moitié, d'ici au 31 décembre 2014, le nombre de membres de la Sécurité militaire engagés comme *air marshals*, qui passera ainsi de 20 au maximum aujourd'hui à 10 au maximum à l'avenir.

L'engagement de personnes faisant partie de forces de sécurité privées comme *ground marshals* doit être examiné de plus près afin qu'il soit possible de décharger les corps de police et le Cgfr de manière à avoir suffisamment de personnel à engager comme *air marshals*. Quant au soutien à l'instruction fourni par la Sécurité militaire, il doit se poursuivre. En l'occurrence, il faudra garantir que les formateurs eux-mêmes puissent acquérir l'expérience opérationnelle nécessaire.

2

Conséquences pour le personnel et les finances

2.1

Protection des représentations étrangères

L'engagement de personnel pour la protection des représentations étrangères s'articule de la manière suivante en 2011:

Lieu d'engagement	Policiers	Assistants de police	Agents de sécurité privés	Membres de la Sécurité militaire	Militaires en service long
Berne		96		42	6
Vaud	7		7		
Genève	60	37	13	49	6
Zurich				18	
	67	133	20	109	12

Sur une base de coûts de 120 000 francs par an pour les policiers, les assistants de police et les membres de la Sécurité militaire ainsi que de 70 000 francs par an pour les agents de sécurité privés et de 25 000 francs par an pour les militaires en service long, on obtient un coût total de 38,78 millions de francs pour les 341 unités de personnel. La Confédération remboursant aux cantons 90 % de leurs frais, 2,54 millions de francs restent actuellement à leur charge. Les coûts à la charge de la Confédération pour les mesures visant à garantir la sécurité des représentations étrangères se montent dès lors à 36,24 millions de francs.

Selon la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011, le niveau de protection doit être maintenu. Le nombre total d'unités de personnel déployées reste identique, alors que plus aucun agent de sécurité privé ne doit être utilisé et que la part des militaires engagés doit être réduite à 80 au maximum. Le nombre de policiers et d'assistants de police engagés doit donc être augmenté pour passer à 261. Conformément à ladite décision, la protection des ambassades doit en outre être sans incidence sur le budget, c'est-à-dire que cette activité doit être poursuivie sans coûts supplémentaires.

Si l'on part du principe que 80 militaires (dont deux tiers de membres de la Sécurité militaire et un tiers de militaires en service long) doivent être engagés en plus des 261 policiers, le coût total diminue par rapport à l'état actuel, en passant à 38,355 millions de francs. La part des cantons augmente à 3,132 millions de francs. Les charges de la Confédération reculent dès lors, passant de 36,24 millions de francs aujourd'hui à 35,223 millions.

Unité de personnel engagée	Aujourd'hui	A l'avenir
Policier à 120 000 francs par an	67 × 120 000 fr. 8,04 millions de fr.	261 (policiers et assistants de police) × 120 000 fr.
Assistant de police à 120 000 francs par an	133 × 120 000 fr. 15,96 millions de fr.	31,32 millions de fr.
Agent de sécurité privé à 70 000 francs par an	20 × 70 000 fr. 1,4 million de fr.	
Salaires du personnel chargé de la protection des ambassades	25,4 millions de fr.	31,32 millions de fr.

Unité de personnel engagée	Aujourd'hui	A l'avenir
Part des cantons (10%)	2,54 millions de fr.	3,132 millions de fr.
Part de la Confédération (90 %)*	22,86 millions de fr.	28,188 millions de fr.
Membre séc mil à 120 000 francs par an (88 000 francs salaire, 32 000 francs frais)	109 × 120 000 fr. 13,08 millions de fr.	53 × 120 000 fr. 6,36 millions de fr.
Militaire en service long à 25 000 francs par an	12 × 25 000 fr. 0,3 million de fr.	27 × 25 000 fr. 0,675 million de fr.
Coûts salariaux globaux	38,78 millions de fr.	38,355 millions de fr.
Part Confédération (90 % charge cantons + engagement de l'armée)	36,24 millions de fr.	35,223 millions de fr.

* La Confédération verse de plus une contribution unique de 45 000 francs par assistant de police pour l'équipement de base. Ainsi, en 2011, les cantons de Berne, de Genève et de Vaud ainsi que la ville de Zurich ont reçu un montant total de 25 millions de francs. En 2013, il faudra également financer les équipements de base de 61 nouveaux policiers et assistants de police (2,75 millions).

Le recul de l'engagement de l'armée entraîne des charges financières plus élevées pour les cantons, qui peuvent toutefois se faire rembourser pour 90 % par la Confédération. Etant donné que des troupes sont également engagées, ces indemnités sont prélevées sur le budget du DDPS, conformément à la décision du Conseil fédéral du 30 mai 2007. A cette fin, des positions de crédit autrefois administrées par le DFJP ont été transférées au DDPS. Actuellement, 25 millions de francs par an sont réservés dans le crédit correspondant du DDPS (1045/A2310.0449 Tâches de protection extraordinaires incombant aux cantons et aux villes). Pour mettre en œuvre la solution transitoire, le budget 2013 ainsi que les plans financiers 2014 et 2015 doivent donc être majorés de 5,3 millions de francs et passer de 25 à 30,3 millions (hausse de la participation de la Confédération aux coûts salariaux de la police et, plus spécialement, financement des équipements de base). A l'inverse, cette formule entraînera des économies de l'ordre de 6,72 millions de francs du côté de la Sécurité militaire (dont 56 membres représentant chacun des coûts d'un montant de 120 000 francs pas an ne seront plus engagés pour ces tâches).

Bien qu'elle ait dû reprendre des tâches de protection des ambassades, la Sécurité militaire n'a pas vu ses effectifs augmenter. Au contraire, ces derniers sont même passés de 975 en 2006 à seulement 553 aujourd'hui. Pour cette raison, des tâches qui lui incombait jusqu'alors à titre principal, notamment la protection d'ouvrages et d'installations militaires, ont, dans l'intervalle, dû être confiées à des entreprises de sécurité privées. En 2011, quelque 6,5 millions de francs ont ainsi été consacrés à des prestations externes de sécurité. A la condition que, dès 2013, ces prestations de sécurité soient à nouveau assurées par des membres de la Sécurité militaire, le présent projet n'a pas d'incidence sur le budget. Alors que le crédit 1045/A2310.0449 sera augmenté de 5,3 millions de francs, les crédits 1045/A2119.0001 et 0810/A6100.0001 enregistreront en parallèle des économies à hauteur de 6,5 millions de francs au titre des prestations de service externes.

2.2 Mesures de sécurité dans le trafic aérien

Pour ce qui est des mesures de sécurité dans le trafic aérien, le nombre maximal de membres de la Sécurité militaire passera de 20 à l'heure actuelle à 10 d'ici au 31 décembre 2014. Ceux-ci seront désormais uniquement engagés comme *air marshals*. Le DDPS prend à sa charge les coûts salariaux des membres de la Sécurité militaire engagés puisque ce personnel militaire bénéficie déjà d'un contrat de travail avec la Confédération. Ces coûts, qui s'élèvent aujourd'hui à 1,76 million de francs (20 × 88 000 francs), diminueront de moitié, soit de 880 000 francs. En d'autres termes, les dépenses du DDPS peuvent être compensées dans le cadre des crédits autorisés, comme c'était le cas jusqu'à présent. Le DETEC, quant à lui, va continuer à prendre à sa charge l'essentiel des dépenses pour les indemnités, les transports et l'hébergement.

2.3 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombe à la Confédération et ne pèse sur les cantons et les communes que dans la mesure où les cantons de Genève et de Berne doivent prendre chacun à leur charge 10 % des coûts liés à la hausse du nombre de policiers engagés pour la protection des représentations étrangères.

Etant donné que les effectifs des forces de police engagés passeront à 261 personnes et qu'il ne sera plus fait appel à des agents de sécurité privés, il s'en suivra des coûts supplémentaires de 592 000 francs pour les cantons.

2.4 Conséquences économiques

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé n'a aucune conséquence économique significative.

3 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹³. Il figure de plus parmi les objectifs du Conseil fédéral pour 2012 (volume I, objectif 13, dans l'annexe, et volume II, objectif 2 du DDPS).

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

La Constitution confie en premier lieu la responsabilité de la préservation de la sécurité intérieure – et donc de la sécurité des représentations étrangères ainsi que des représentations d'organisations internationales en Suisse – aux autorités civiles

¹³ FF 2012 349, en l'occurrence 478

des cantons. La Confédération, de son côté, est tenue de déterminer le niveau de protection requis par le droit international public et de soutenir les cantons dans la mesure de ses possibilités si ces derniers ne peuvent pas assurer le niveau de protection en question.

La Constitution n'exclut pas strictement l'armée des tâches dans le domaine de la sauvegarde de la sécurité intérieure. L'art. 58, al. 2, Cst. mentionne expressément le soutien aux autorités civiles dans la lutte contre les graves menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure comme une tâche partielle de l'armée et laisse au législateur le loisir d'attribuer d'autres tâches à l'armée. Il est reconnu que le rôle de l'armée dans ce domaine est subsidiaire. Une telle situation est notamment due au fait que la mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération alors que l'exercice de la souveraineté policière proprement dite est en principe depuis toujours de la compétence des cantons.

4.2 Subsidiarité

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 être engagés à tous les niveaux et ne pas suffire à maîtriser la situation en termes de personnel, de matériel et de temps. Ce sont par conséquent les cantons qui doivent assumer les tâches essentielles, alors que l'armée n'intervient qu'à titre subsidiaire pour faire face à des surcharges extraordinaires.

Même si cette règle n'a pas toujours été respectée au cours des années écoulées, la subsidiarité de ces engagements a toujours été soulignée en plus de leur importance, comme dans le rapport sur la politique de sécurité 2010: *«Concernant les engagements concrets, l'appui aux autorités civiles conservera vraisemblablement une importance primordiale pour l'armée au cours des prochaines années. L'importance de ces prestations n'est pas réduite du fait que ces engagements sont effectués à titre subsidiaire»*.¹⁴

Du point de vue du droit constitutionnel, un engagement durable de l'armée dans le cadre d'un service d'appui, c'est-à-dire un engagement d'une durée indéterminée relevant de la charge de base inhérente aux tâches policières de sécurité, est controversé puisque les tâches permanentes doivent être exécutées par les forces de police sans l'aide de l'armée. Il est prioritairement du devoir des cantons de garantir sur leur territoire la sécurité des personnes et des bâtiments protégés par le droit international public. S'agissant de la protection des représentations étrangères (mission Amba Centro), les corps de police des cantons de Berne, de Vaud et de Genève ainsi que de la ville de Zurich collaborent avec l'armée.

Un engagement de l'armée dans le cadre demandé correspond à la pratique actuelle. Savoir jusqu'où il faut remettre en question la constitutionnalité de cette pratique et, le cas échéant, à quoi pourraient ressembler les modifications de la Constitution et de la loi sur l'armée sont des problématiques qui devront être examinées dans le

¹⁴ FF 2010 4722

cadre des débats parlementaires concernant le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Malama.

4.3 Durée des engagements

Le principe de subsidiarité implique en règle générale une limitation, selon la situation, de la durée des engagements de l'armée en service d'appui. La demande de précisions des prescriptions juridiques exigée pour le rapport rédigé en réponse au postulat Malama et, le cas échéant, les ajustements à l'échelle constitutionnelle exigent une solution transitoire jusqu'à fin 2015.

4.4 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 de mission écrit confié par les autorités civiles compétentes dans le cadre de l'ordonnance du 26 octobre 1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée¹⁵. Les armes à feu doivent, dans ce contexte, être employées de manière proportionnelle et adaptée aux circonstances.

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

4.5 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

L'exécution des obligations de protection découlant du droit international public est réglée à l'art. 24 LMSI¹⁶. Selon cette disposition, les cantons prennent sur leur territoire, après concertation avec l'Office fédéral de la police, les mesures nécessaires pour l'exécution desdites obligations qui incombent à la Suisse.

Le devoir 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 diplomatiques¹⁷, art. 31 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹⁸ et art. 2, al. 1, let. d à f, de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte¹⁹) se rapporte, d'une part, au personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, aux bâtiments dont les Etats étrangers ont un besoin officiel (chancellerie et résidence). Ledit devoir de protection concerne aussi la sécurité des délégations officielles étrangères (missions spéciales, conférences internationales, etc.) tout comme les représentations d'organisations internationales établies en Suisse. Le droit international public de même que les accords internationaux engagent aussi bien la Confédération que les cantons. Toute violation de l'obligation de protection

¹⁵ RS 510.32

¹⁶ Voir FF 1994 II 1191 s.

¹⁷ RS 0.191.01

¹⁸ RS 0.191.02

¹⁹ RS 192.12

découlant du droit international public engage la responsabilité de la Confédération en tant que sujet de droit international public. L'exécution de l'obligation de protection dépend de la répartition intra-étatique des compétences fixées par la Constitution fédérale.

4.6 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 durent plus de trois semaines, ils doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 70, al. 2, 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 lien 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.).

