

07.038

Message

concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière et les mesures de sécurité du trafic aérien

du 30 mai 2007

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

Nous vous soumettons le message concernant trois arrêtés fédéraux sur la nouvelle réglementation du service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière et des mesures de sécurité du trafic aérien, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons, en même temps, de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 06.3013 Protection des représentations étrangères. Prévoir la relève de l'armée par la police civile (N 12.6.06, Commission de la politique de sécurité CN; E 18.12.06)

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

30 mai 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent message a pour objectif de définir et de régler, à partir de 2008, l'engagement de l'armée en service d'appui pour la protection des représentations étrangères et des organisations internationales (mission AMBA CENTRO), le renforcement du Corps des gardes-frontière (mission LITHOS) et la sécurité du trafic aérien civil (missions TIGER/FOX). Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire, les engagements en service d'appui qui durent plus de trois semaines doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

Alors que la poursuite des engagements LITHOS et TIGER/FOX ne sont guère contestés sur le plan politique, l'engagement AMBA CENTRO a régulièrement fait l'objet de critiques.

La protection des représentations étrangères et des représentations protégées par le droit international public doit être assurée par les villes où elles sont implantées. A cet effet, près de 330 forces de sécurité doivent être engagées. Comme elles ne peuvent l'être totalement par des forces civiles, ces dernières doivent être soutenues subsidiairement par des militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire. Des troupes en cours de répétition (CR) ne doivent si possible plus être engagées; quant aux formations de milice, elles ne doivent, à l'avenir, être impliquées que dans la mesure où cela est nécessaire à leur instruction.

L'armée peut ainsi soutenir les autorités civiles à temps et de manière compétente en cas de situation exceptionnelle, dans le cadre d'un engagement subsidiaire avec des formations en CR et des militaires supplémentaires en service long. Cette solution est visée jusqu'à fin 2012.

En été 2005, dans le respect des bases légales et des compétences de chacun et dans le but d'aborder ensemble les questions de coordination aux interfaces les plus importantes entre la police et l'armée, les chefs politiques du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller fédéral Samuel Schmid et le conseiller d'Etat Markus Notter, Zurich, ont décidé de créer une plate-forme commune de discussion (plate-forme CCDJP-DDPS, depuis janvier 2007 CCDJP-DDPS-DFJP).

Sous le titre «Protection des ambassades à partir de 2008», la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP, en collaboration avec le DFAE et les divers cantons et villes concernés, a discuté et évalué plusieurs variantes. Ces dernières ont été à la base d'entretiens avec la CCDJP, le chef du DDPS et les responsables des gouvernements cantonaux et des gouvernements des villes de Berne, Genève et Zurich, et elles ont permis d'aboutir à une orientation générale commune.

Par lettre adressée au Conseil fédéral le 2 mai 2007, le groupe de travail de la Coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires (GIP) a demandé que les quatre points suivants soient approuvés:

-
1. *l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004 concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères doit être prorogé jusqu'à fin 2008;*
 2. *à partir de 2010, les villes et cantons de Berne, Genève et Zurich doivent être soutenus par 125 militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire;*
 3. *la Confédération doit prendre en charge 90 % des coûts pour les civils chargés de la protection des ambassades;*
 4. *à partir de 2008, un passage progressif de l'ancien au nouveau régime doit être effectué; ce faisant, la Confédération doit indemniser 90 % des coûts effectifs pour la formation et l'engagement des civils chargés de la protection des ambassades.*

La situation de départ pour la poursuite des engagements LITHOS et TIGER/FOX est plus simple. Avec les demandes du Département fédéral des finances (DFF), le contrat cadre entre le DDPS et le DFF, ainsi que l'accord entre le DFJP et la CCDJP, les bases pour fixer à l'avenir les moyens militaires nécessaires existent.

Le maximum des effectifs de l'armée engagés jusqu'à présent pour ces trois missions peut se résumer comme suit: AMBA CENTRO, 800 militaires, LITHOS, 200 spécialistes de la sécurité militaire, et TIGER/FOX, 90 membres de la sécurité militaire.

A l'avenir, le nombre maximum des personnes qui seront engagées doit être limité comme suit: AMBA CENTRO, 125 militaires au plus, si possible des spécialistes de la sécurité militaire, après une période de transition avec 600 militaires au maximum, LITHOS, 100 militaires (pendant l'UEFA EURO 2008 au maximum 200), si possible des spécialistes de la sécurité militaire ou des militaires en service long, et TIGER/FOX, 20 membres de la sécurité militaire. L'effectif maximal des militaires engagés passerait par conséquent de 1'090 militaires actuellement à 245. Il s'agit là de l'effectif réel nécessaire pour garantir le standard actuel de sécurité.

En raison de la diminution du soutien militaire, l'effort qui doit être consenti par les cantons en matière de personnel civil pour la protection des ambassades (désormais 206 au lieu de 120 policiers chargés de la protection des ambassades) doit leur être indemnisé chaque année à raison de 22,68 millions de francs au maximum.

Les trois engagements de l'armée en service d'appui pour soutenir les autorités civiles dans le domaine de la sûreté intérieure sont liés. C'est pourquoi ils sont présentés à l'Assemblée fédérale sous forme d'un message commun. Le Parlement peut ainsi mener une discussion politique cohérente. De plus, les commissions et le Parlement ne doivent pas statuer séparément sur chaque projet.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Avec l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004, les engagements en service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères (mission AMBA CENTRO) et de représentations protégées par le droit international public (organisations internationales), pour le renforcement du Corps des gardes-frontière (mission LITHOS) et pour des mesures de sécurité pour le trafic aérien civil (mission TIGER/FOX) ont été approuvés par le Parlement jusqu'à la fin de la législature 2003–2007, soit jusqu'au 31 décembre 2007.

Alors que les engagements LITHOS et TIGER/FOX, depuis l'arrêté du 5 octobre 2004, ne sont guère contestés sur le plan politique, la mission AMBA CENTRO a régulièrement fait l'objet de critiques, raison pour laquelle le présent message aborde cet engagement de manière plus détaillée.

A côté du débat de fond sur le rôle de l'armée dans le domaine de la sécurité intérieure, ces critiques ont avant tout été provoquées par l'engagement de formations en cours de répétition (CR) à Berne et à Genève. Des interventions parlementaires (05.3419 Interpellation Engelberger: Protection des ambassades. Réduction des engagements subsidiaires de l'armée, et 06.3013 Motion de la Commission de la politique de sécurité du CN: Protection des représentations étrangères. Prévoir la relève de l'armée par la police civile) chargent le Conseil fédéral, dans la perspective de l'échéance de l'arrêté fédéral, d'élaborer avec les cantons des variantes prévoyant un remplacement total ou du moins partiel de l'armée par des forces de police pour la protection des représentations étrangères.

Par lettre adressée au Conseil fédéral le 26 avril 2006, les responsables politiques des cantons et villes de Genève, Berne et Zurich demandent que la protection des représentations étrangères soit, par étapes, entièrement confiée aux forces de police. L'armée ne serait engagée que si une modification significative de la situation de la menace exigeait une protection supplémentaire importante des ambassades. Les auteurs de la proposition demandent aussi que la Confédération prenne en charge, à l'avenir, la totalité des coûts pour les tâches de protection des ambassades. Les cantons estiment que ces coûts s'élèvent à 51 millions de francs par année, ainsi que des frais uniques de 9 millions de francs.

Dans ses prises de position relatives aux interventions parlementaires et dans sa réponse à la lettre des cantons et des villes, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé, en se fondant sur l'appréciation permanente de la situation de la menace et compte tenu des effectifs des corps de police cantonaux et communaux, à examiner s'il était possible de réduire par étapes les engagements AMBA CENTRO. Dans ce contexte, il s'est aussi déclaré prêt à discuter avec les cantons d'éventuels nouveaux modèles de collaboration.

Compte tenu des discussions politiques, l'armée a commencé, à partir du 1er juillet 2006, à remplacer les formations en CR à Genève et à Berne par des spécialistes de la sécurité militaire et des militaires en service long. Toutefois, en raison du nombre fluctuant des militaires en service long et des ressources limitées au niveau du per-

sonnel de la sécurité militaire, il est encore nécessaire actuellement de faire appel à des formations en CR. Les responsables politiques des cantons et des villes concernés, de même que le public, ont été informés en janvier 2006 déjà de la décision prise par le DDPS.

1.2 Plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP

1.2.1 But, thèmes et composition

En été 2005, dans le respect des bases légales et des compétences respectives, et dans le but de traiter des questions de coordination des interfaces les plus importantes entre la police et l'armée, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller d'Etat zurichois Markus Notter, ont décidé de créer une plate-forme de discussion commune (plate-forme CCDJP/DDPS, depuis janvier 2007 plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP). Les thèmes suivants ont été traités au sein de cette plate-forme:

- principes de base concernant l'engagement de l'armée pour des engagements de sécurité intérieure;
- tâches de l'armée dans le domaine de la protection de conférences;
- exemption du service des membres de la police;
- collaboration en matière de protection de l'espace aérien;
- accord de coopération entre la CCDJP et le DDPS;
- participation de l'armée à la protection de représentations étrangères à partir de 2008;
- rôle de la sécurité militaire;
- reconnaissance professionnelle des membres de la police militaire.

La plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP, composée en parité de responsables des cantons et de la Confédération, est formée d'un organe politique et d'un groupe spécialisé.

L'organe politique est composé des personnes suivantes: les chefs du DDPS (présidence) et du DFJP avec leurs secrétaires généraux, la vice-présidente et le secrétaire général de la CCDJP. Par ailleurs, le président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (CDMP) a été invité aux réunions de l'organe politique en fonction des thèmes à l'ordre du jour.

Sont représentés dans le groupe spécialisé: le chef de l'Etat-major du chef du DDPS et le secrétaire général de la CCDJP (co-présidents), et les représentants de la CDMP, de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), de l'Institut suisse de police (ISP), de l'Etat-major de conduite de l'armée, de la Sécurité militaire et de la Direction de la politique de sécurité du DDPS.

Sur le thème de la «Participation de l'armée à la protection des représentations étrangères à partir de 2008», des représentants des cantons et des villes de Berne, Genève et Zurich, ainsi que de l'Office fédéral de la police et du DFAE, ont partici-

pé aux travaux du groupe spécialisé. Le thème «Collaboration en matière de trafic aérien» a été traité en accord avec un représentant de l'Office fédéral de la police.

1.2.2 Etat de la discussion et des décisions concernant les résultats et les résultats intermédiaires

En septembre 2006, l'organe politique de la plate-forme CCDJP-DDPS-DJFP a approuvé le rapport du groupe spécialisé sur les résultats et résultats intermédiaires des huit thèmes qu'il a traités lors de ses séances. Le 3 novembre 2006, l'organe politique a communiqué ces résultats intermédiaires lors d'une conférence de presse au Centre des médias de la Confédération, à Berne. A l'occasion de son assemblée ordinaire d'automne, les 9 et 10 novembre 2006, à Zoug, en présence des chefs du DDPS et du DFJP, la CCDJP a approuvé le rapport du groupe spécialisé à l'unanimité et sans réserve.

Enfin, lors de sa séance du 20 novembre 2006, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a pris connaissance des résultats et des résultats intermédiaires du rapport de la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP au point de l'ordre du jour «Services d'appui en Suisse - Alternatives». A la suite de cette séance, la commission a communiqué qu'elle était favorable aux résultats et qu'à son avis, les principes de base pour la répartition des tâches de sécurité intérieure, élaborées et approuvées par tous les participants de la plate-forme, représentaient une étape pragmatique dans la bonne direction.

1.2.3 Principes de base pour l'engagement de l'armée dans le cadre de la sécurité intérieure

Les principes de base pour l'engagement de l'armée dans le cadre de la sécurité intérieure sont le résultat le plus marquant des travaux de la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP. Ils ont aussi été la base pour formuler les éléments essentiels pour une «Participation de l'armée à la protection des représentations étrangères à partir de 2008»:

- L'armée soutient les autorités civiles sur la base de demandes dans lesquelles les prestations attendues sont définies de manière concrète. L'engagement de l'armée et le type d'intervention requièrent une approbation politique.
- La responsabilité de l'engagement relève des autorités civiles, la responsabilité de la conduite des forces militaires du commandement militaire.
- Pour les engagements en service actif (service d'ordre) dans le cadre de la sûreté intérieure, le principe de la subsidiarité est respecté.
- Les prestations de l'armée sont négociées et fixées en fonction des ressources disponibles. Elles sont définies tant du point de vue du contenu que de la durée et des lieux d'intervention.
- Les règles d'engagement et de comportement sont établies d'un commun accord. En cas de divergence, la décision incombe aux autorités civiles.

- La sauvegarde de la souveraineté de l'espace aérien est une tâche de la Confédération. Pour des questions de sécurité, le Conseil fédéral peut limiter l'espace aérien et ordonner des services de police aérienne. Les autorités civiles peuvent demander à la Confédération de prendre des mesures de protection de l'espace aérien.
- Les processus et les tâches doivent faire l'objet d'exercices communs et la collaboration entre services civils et militaires doit être renforcée à tous les niveaux.

2 Demandes de la part des autorités civiles

2.1 Demandes concernant AMBA CENTRO

Lors de son assemblée de printemps, le 29 mars 2007, la CCDJP a décidé que les demandes des cantons pour des engagements subsidiaires de sécurité devaient être adressées au Conseil fédéral de manière centralisée par l'intermédiaire du groupe de travail de la Coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires (GIP).

Par lettre du 2 mai 2007, le groupe de travail GIP a soumis les quatre demandes suivantes au Conseil fédéral:

1. L'arrêté fédéral du 5 octobre 2004 concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères doit être prorogé jusqu'à fin 2008.
2. A partir de 2010, les villes et cantons de Berne, Genève et Zurich doivent être soutenus par 125 militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire.
3. Les coûts pour les civils chargés de la protection des ambassades doivent être pris en charge à raison de 90 % par la Confédération.
4. A partir de 2008, un passage progressif de l'ancien au nouveau régime doit être effectué. Par rapport aux indemnités, la Confédération doit prendre en charge 90 % des coûts effectifs pour la formation et l'engagement des civils chargés de la protection des ambassades.

De plus, la CCDJP soutient explicitement la «prolongation des arrêtés fédéraux concernant l'engagement de l'armée pour un renforcement du Corps des gardes-frontière dans l'accomplissement de ses tâches et concernant l'engagement de l'armée en faveur de mesures de sécurité du trafic aérien». Dans ces deux domaines, la poursuite de la solution actuelle, qui fait suite à USIS, et qui est une forme pragmatique de soutien, correspond à la volonté commune de la Confédération et des cantons pour la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Une semaine auparavant, le 25 avril 2007, le Conseil-exécutif du canton de Berne avait déjà demandé au Conseil fédéral de prolonger l'engagement de l'armée pour la protection de représentations diplomatiques, à Berne, jusqu'au 31 décembre 2008 ou jusqu'à l'approbation d'une solution définitive concernant la protection des ambassades. Parallèlement, il attirait l'attention sur le fait que le canton de Berne, à partir du 1er janvier 2008, assumera en ville de Berne les tâches de police de sécurité et les tâches de protection résultant des obligations du droit international public.

2.2

Demandes concernant LITHOS

Par lettre du 17 avril 2007 adressée au chef du DDPS, le chef du DFF demande de proroger l'accord-cadre en vigueur entre le DDPS et le DFF concernant le renforcement du Corps des gardes-frontière et de continuer à soutenir de dernier dans le cadre de LITHOS avec au moins 100 membres de la sécurité militaire. En même temps, il attire l'attention sur la nécessité de renforcer le Corps des gardes-frontière pendant la période de l'EURO 08 avec 100 spécialistes supplémentaires de la sécurité militaire.

2.3

Poursuite des missions TIGER/FOX

Le 24 mars 2004, dans le cadre du rapport USIS-IV, le Conseil fédéral a décidé de continuer l'engagement subsidiaire de forces professionnelles de l'armée (c'est-à-dire de militaires) dans le domaine de la sécurité du trafic aérien. Ce faisant, il confirmait le service d'appui qu'accomplit le Corps des gardes-fortifications à la demande du Service fédéral de sécurité (SFS/DFJP) depuis janvier 2002, sur la base de l'autorisation délivrée par le chef de l'Etat-major général. La CCDJP a également approuvé la poursuite de cette mission. Comme indiqué au chapitre 4.3, la situation ne s'est pas fondamentalement modifiée depuis.

3

Situation de la menace

3.1

Protection des représentations étrangères

Le Service fédéral de sécurité (SFS) est compétent pour l'analyse permanente de la menace en relation avec la protection des représentations étrangères et des organisations internationales. Son évaluation est la suivante.

A la suite des événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, plusieurs attaques importantes ont été perpétrées contre la civilisation occidentale. Particulièrement graves: les attentats du 11 mars 2004 à Madrid, ceux des 7 et 21 juillet 2005 à Londres, les tentatives du 31 juillet 2006 à Dortmund et Coblenze, ainsi que les attaques empêchées aux explosifs du 10 août 2006 à Londres. Ces attaques ont eu des conséquences importantes sur la sécurité.

La communauté des Etats n'a toujours pas réussi à affaiblir durablement le potentiel des groupes radicaux de terroristes islamistes. Les attaques terroristes de Madrid et de Londres ont fait que l'Europe peut être désignée comme région d'opération des extrémistes islamistes. Il faut donc partir de l'idée que le danger reste élevé.

Cependant, la Suisse ne devrait pas constituer un objectif principal pour les groupes terroristes. Mais le danger que des cellules extrémistes puissent devenir actives en Suisse persiste néanmoins. En plus du terrorisme pour des motifs islamistes, il ne faut pas oublier les activités d'autres groupes terroristes et extrémistes en Europe. De grandes manifestations internationales ou des conflits régionaux offrent régulièrement aux milieux prêts à utiliser la violence l'occasion de faire entendre leurs revendications politiques et de les faire largement diffuser par les médias.

Divers événements et incidents devant des représentations diplomatiques en Suisse ont confirmé, d'une part, la nécessité de maintenir les mesures de sécurité à l'égard des représentations étrangères les plus exposées et ont, d'autre part, en fonction de la situation, provoqué une augmentation temporaire puis une réduction des mesures de sécurité à l'égard d'autres représentations. Conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires (RS 0.191.01 et 02), la Suisse a pris les mesures appropriées pour garantir la sécurité et la dignité des représentations. Elle a ainsi répondu à ses obligations de droit international public.

3.1.1 Appréciation des développements possibles

Le potentiel des groupes radicaux de terroristes islamistes reste toujours très élevé. Les attaques terroristes mentionnées ci-devant, réalisées ou empêchées, ont fait de l'Europe une zone d'opérations et pourraient aboutir à ce que d'autres pays voisins deviennent la cible d'attaques de musulmans extrémistes. Les alliés des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme et dans la guerre en Irak sont en particulier toujours considérés comme des cibles possibles.

Par ailleurs, il existe en Suisse plusieurs groupes étrangers extrémistes, qui sont à tout moment en mesure de se manifester par la violence. Pour ces activistes, la couverture de leurs actions par les médias joue souvent un rôle déterminant. Les groupes politiques violents représentent eux aussi une menace dans le contexte de la politique de sécurité. Une radicalisation supplémentaire des diverses revendications politiques ne peut être exclue. La plus grande disponibilité de ces acteurs à user de violence devrait, en rapport avec les différents problèmes et conflits dans le monde et aussi en Suisse, engendrer de nouveaux actes de violence. Pour l'instant, du point de vue des risques, une réduction des mesures de sécurité pour les représentations diplomatiques ne semble pas défendable.

3.1.2 Comparaison avec l'étranger

Dans le cadre de l'examen de la protection des ambassades en Suisse et en relation avec la mise au point d'une nouvelle stratégie, la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP et le Conseil fédéral ont chargé le Service fédéral de sécurité (SFS) de procéder à une comparaison des standards de protection des ambassades dans des Etats européens dans une situation analogue. Le premier objectif était d'établir une comparaison représentative avec des pays de l'Europe de l'Ouest en tenant compte de critères d'évaluation factuels. Pour analyser le niveau de protection, les données suivantes ont été relevées et comparées:

- ordre de grandeur proportionnel des ressources en personnel engagées pour la protection des ambassades;
- nombre et intensité des mandats de protection de personnes en faveur des ambassades;
- nombre et intensité des surveillances/contrôles stationnaires de représentations diplomatiques;
- nombre et intensité des contrôles/rondes mobiles de représentations diplomatiques;

- moyens supplémentaires (vidéo) et dispositions tactiques dans le cadre de la protection de représentations diplomatiques.

Pour pouvoir comparer les standards des différents pays, les évaluations globales ont été classées en cinq niveaux de protection pour chaque pays. Les pays qui ont été choisis présentent tous des conditions spéciales aux niveaux politique, géographique, structurel et historique, conditions qui se reflètent également dans la protection des ambassades. Il est dès lors indispensable de considérer l'évaluation dans sa globalité. Les pays pris en compte pour la comparaison, soit l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, le Danemark, la France et l'Espagne, se ressemblent et ils sont, dans l'ensemble, représentatifs.

3.1.2.1 Evaluation/Conclusion

En comparaison du niveau de protection des représentations étrangères dans les autres pays européens, la Suisse se situe au bas de l'échelle. Parmi les pays examinés, seules les mesures prises par le Luxembourg sont inférieures aux nôtres. Tandis que la Norvège montre un niveau de protection analogue à celui de la Suisse, le résultat de l'évaluation du niveau du Danemark, de l'Autriche, de l'Espagne, de la France et de l'Allemagne, est nettement supérieur. Quant à l'Italie, elle vient en tête de liste.

Les mesures prises actuellement par la Suisse pour protéger les ambassades sont assez modestes comparées à celles d'autres pays. Par rapport aux ressources engagées en personnel, nous nous situons au milieu de l'échelle en raison des troupes de milice qui accomplissent de telles missions. Concernant les forces professionnelles engagées, ainsi que les résultats dans tous les autres domaines, notre pays se trouve en fin de classement.

En Suisse, les mesures de protection ne comportent pas de surveillance de l'ensemble du bâtiment, mais uniquement un contrôle permanent aux points stratégiques (entrées) de l'édifice. Dans la plupart des autres pays, la densité et la concentration des mesures de protection stationnaires sont plus élevées qu'en Suisse. Ce fait n'a toutefois pas été pris en considération dans l'évaluation.

Le lieu d'implantation des grandes organisations internationales n'ont pas été considérés dans les chiffres et les comparaisons. Si cet aspect (importance de Genève pour l'ONU) avait été pris en compte pour comparer les efforts consentis, il aurait eu une influence plutôt négative sur la position de la Suisse. La situation géographique décentralisée des représentations étrangères en Suisse, avec les trois lieux d'emplacement de Berne, Genève et Zurich, ne serait pas non plus en faveur de la Suisse lors d'une comparaison avec d'autres pays, mais elle n'a pas non plus été prise en considération.

Dans la majorité des pays mentionnés, c'est un service supérieur qui définit les mesures de protection qui doivent être mises en œuvre par les organes d'exécution. Les directives vont en général jusqu'à l'échelon d'une «mission détaillée» (surveillance/contrôle/ronde/observation). Quatre pays en définissent aussi l'intensité. Seuls deux pays confient à la police locale la fixation des mesures de protection.

3.2

La sécurité à la frontière

Par rapport à la situation de la menace, les contrôles à la frontière sont aussi une importante contribution à la sécurité. L'immigration illégale, le terrorisme, le crime organisé et l'augmentation de la criminalité transfrontalière se pratiquent de plus en plus en réseaux. La disposition à la violence de délinquants professionnels et mobiles montre une tendance à la hausse, ainsi que les tentatives de fuite ou de passage forcé pour échapper aux contrôles. Avec la suppression de l'obligation de visa dans certains pays et l'élargissement de l'UE à l'Est, la pression dans ces domaines s'est encore accentuée.

Malgré les accords de Schengen, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) jouera, à l'avenir aussi, un rôle important en matière de sécurité intérieure. Par rapport aux contrôles à la frontière, Schengen ne devrait pas fondamentalement modifier les choses. Les tâches essentielles du Cgfr à la frontière devront se poursuivre (police des douanes, dédouanement des marchandises, police des frontières, police des étrangers, droit d'asile).

Parallèlement, comme cela est aussi le cas dans les autres Etats partenaires de Schengen, il s'agit, sur la base de conventions avec les cantons, de confier au Cgfr des mesures nationales supplémentaires et compensatoires à l'intérieur du pays. Font partie de telles mesures notamment le renforcement des contrôles dans les trains internationaux, qui sont de plus en plus assumés par le Cgfr en accord avec les cantons. L'UEFA EURO 2008 sera également un autre défi pour les gardes-frontière. Les contrôles à la frontière représentent en effet un premier «filtre de sécurité» pour retenir les perturbateurs. Mais pour ce faire, il faut disposer des effectifs nécessaires en personnel.

Comme on ne peut envisager, dans un proche avenir, que le Cgfr obtienne plus de moyens propres, un soutien par des spécialistes de la sécurité militaire reste indispensable.

3.3

Sécurité du trafic aérien civil

C'est également le Service fédéral de sécurité qui est compétent pour l'analyse permanente de la menace à l'attention des responsables de la sécurité du trafic aérien civil. Les résultats de l'analyse du SFS sont les suivants.

La menace exercée sur le trafic aérien civil de la part de cellules terroristes qui ont adopté l'idéologie d'Al Kaida et qui opèrent de manière autonome reste élevée. Les attaques terroristes qui ont été empêchées à Londres montrent que les avions de ligne restent un objectif d'actions terroristes. Les diverses régions de crise du Proche-Orient et du Moyen-Orient, ainsi que l'Afrique, où les effets d'une insuffisance de dispositifs de sécurité peuvent être négatifs, sont un risque de sécurité supplémentaire. Compte tenu de cette évaluation, il semble indiqué de maintenir à leur niveau actuel les mesures de sécurité pour le trafic aérien civil.

4 Engagements en service d'appui au profit des autorités civiles

4.1 Engagements de l'armée pour la protection des représentations étrangères (AMBA CENTRO)

4.1.1 Situation actuelle d'AMBA CENTRO

La protection des représentations étrangères (ambassades) et des organisations protégées par le droit international public (organisations internationales) est une tâche de police commune des cantons et de la Confédération en rapport avec les obligations internationales de protection de la Suisse. Dans le cadre des activités du Service fédéral de sécurité, les objets à protéger, selon l'analyse de la situation, sont classés en cinq échelons de risque (pas de risque à risque concret). En fonction du classement, des mesures générales, organisationnelles ou opérationnelles sont prises.

La compétence du SFS comprend les intérêts de sécurité de 108 Etats, représentés en Suisse par 108 ambassades et 236 consulats généraux et consulats. De plus, 29 organisations internationales sont installées dans notre pays, ainsi que 228 missions avec statut diplomatique ayant un grand nombre de bâtiments et de bureaux, en partie décentralisés dans divers cantons. Au total, il s'agit de plusieurs centaines de résidences, qui ont également de l'importance pour l'évaluation de la sécurité et qui, en partie du moins, sont également intégrées dans les mesures de protection.

Dans l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004, l'effectif de la mission AMBA CENTRO a été fixé à 800 militaires au maximum. Ces dernières années, entre 450 et 600 militaires étaient en moyenne engagés pour ces missions de protection. En mars 2007, la répartition du personnel se présentait comme suit:

	Total des forces engagées	Dont spécialistes de la sécurité militaire	Dont militaires en service long	Dont militaires en CR	Dont membres des forces de police
Genève	286	3	0	283	60
Berne	238	5	227	6	60
Zurich	21	21	0	0	0
Total	545 (armée) + 120 (civils)	29	227	289	120

Le nombre des militaires en CR engagés dépend directement de la disponibilité de militaires en service long et peut donc varier. Pour que le nombre de militaires en service long se répartisse de manière plus équilibrée sur une année, le passage à un modèle de recrutement bisannuel est examiné. Ce modèle devrait être introduit à partir de 2008.

4.1.2 AMBA CENTRO à partir de 2008

Dans une première phase, le groupe spécialisé CCDJP-DDPS a discuté et évalué les cinq variantes suivantes, en collaboration avec le chef du Service fédéral de sécurité, d'un groupe de travail mandaté par l'Organe de direction pour la sécurité sous la

direction du DFAE et d'un groupe de travail mis en place par les cantons et les villes concernés, soit Berne, Genève et Zurich:

Variantes	Critères d'évaluation
1. MAXI PLUS: contrôles stationnaires par l'armée, contrôles mobiles par la police	– Coûts – Standards de sécurité (efficience) – Difficultés juridiques
2. Police: toutes les tâches sont assumées par la police, même en période de pointe	– Temps nécessaire à la mise en œuvre – Flexibilité concernant la montée/réduction de l'intensité de la surveillance
3. Police plus armée: engagement de l'armée uniquement en cas de charge exceptionnelle	– Durabilité de la solution – Acceptation par les représentations étrangères
4. Police plus organisations privées: en cas de charge exceptionnelle, des organisations privées sont engagées	– Acceptation politique/publique
5. Confédération: toutes les tâches sont assumées par le DFJP et le DDPS	

L'évaluation des diverses variantes par les trois groupes de travail peut être résumée comme suit:

- *Variante 1:* Même si quelques réticences ont été émises quant à la durabilité de tels engagements (aspects juridiques) et qu'il faille s'attendre à certaines restrictions par rapport à l'acceptation politique et publique, cette variante correspond plus ou moins à la pratique en cours depuis le 1er juillet 2006 et elle présente des avantages au niveau de la flexibilité et des délais de mise en place. Son point fort: c'est la variante la plus économique.
- *Variante 2:* Un accomplissement permanent des tâches en toute situation et exclusivement par des forces de police garantirait sans doute un standard de sécurité élevé et pourrait être concrétisé sans problèmes juridiques. Les désavantages se situent toutefois au niveau des coûts beaucoup plus élevés ainsi qu'en ce qui concerne l'acceptation, car la police devrait aussi avoir des forces à disposition en permanence pour les périodes de charge exceptionnelle.
- *Variante 3:* Cette variante, que les cantons et les villes privilégient, a pour caractéristiques efficacité, flexibilité et durabilité, ainsi qu'une acceptation tant politique que publique. Son désavantage: les frais qui y sont liés sont également élevés. De plus, elle crée des conditions difficiles pour l'armée car celle-ci – comme l'attendent les cantons et les villes – devrait mettre à disposition des militaires sans formation et sans expérience dans un délai de 48 heures pour couvrir les périodes de charge exceptionnelle.
- *Variante 4:* Cette variante représenterait sans doute une solution durable, mais sous réserve des coûts qu'elle engendre, des conditions juridiques, des délais pour sa mise en œuvre (bases légales, recrutement de personnel approprié) et de son acceptation.

- *Variante 5*: Malgré ses avantages de flexibilité et de durabilité, cette solution est jugée problématique au niveau de sa concrétisation en raison des conditions juridiques et de l'acceptation («Police fédérale de sécurité»).

Il faut noter ici que les variantes 2, 4 et 5 ont d'entrée été évaluées comme irréalisables par le groupe de travail des cantons et des villes concernés. Une fois connus les résultats de l'évaluation, tous les groupes de travail étaient d'accord que seules les variantes 1 et 3 avaient une chance d'être mises en œuvre. C'est sur cette base qu'ont ensuite eu lieu des entretiens entre le comité de la CCDJP et le chef du DDPS. Ces discussions ont abouti à un compromis entre les variantes 1 et 3 et à la formulation de paramètres communs du comité de la CCDJP et du chef du DDPS:

- Le thème de la protection des ambassades doit être traité à l'échelon CCDJP car la répartition des tâches dans le domaine de la sécurité intérieure concerne tous les cantons.
- Les cantons doivent définir, en collaboration avec le Service fédéral de sécurité, comment la protection des ambassades doit être effectuée.
- Dans la perspective de l'élaboration du message concernant AMBA CENTRO, le Service fédéral de sécurité examine les besoins de protection, de sorte à ce que les moyens civils et militaires nécessaires puissent, le cas échéant, être redéfinis. A cette fin, le SFS actualise en permanence l'analyse de la situation de la menace.
- Les tâches de protection des ambassades doivent être assumées en commun par la police et l'armée, sous la direction des autorités civiles. A cet effet, un passage doit en principe être opéré des militaires vers la police civile.
- L'armée doit être intégrée dans la protection des ambassades dans la mesure requise pour la formation des militaires à ces tâches et le maintien du savoir-faire de l'armée. En cas de situation exceptionnelle, l'armée sera ainsi à même de soutenir les autorités civiles à temps et de manière compétente.
- Il faut si possible éviter d'engager des troupes en CR et charger des membres de la sécurité militaire de telles missions.
- Les règles d'engagement seront fixées en partenariat entre la police et l'armée. Les militaires engagés sont chargés de missions qui correspondent à leur formation et à leurs capacités respectives. Cela signifie que, par rapport aux soldats en CR, le profil d'aptitudes plus élevé des spécialistes de la sécurité militaire doit être pris en considération.
- Les membres de la sécurité militaire sont subordonnés aux cantons pour la durée de leur engagement, la responsabilité de l'engagement incombe par conséquent aux cantons.
- Un passage des contrôles stationnaires vers des contrôles mobiles doit être effectué. Des économies en personnel et en moyens financiers peuvent ainsi être réalisées.
- La Confédération doit indemniser les cantons et les villes à raison de 90 % des coûts occasionnés par la protection des ambassades.
- La future solution ne doit pas être plus chère que les frais totaux actuels, qui s'élèvent à près de 44 millions de francs.

- Le délai de transition de la solution actuelle à la future solution est de deux à trois ans à partir de la date de la décision.

Le 2 novembre 2006, ces paramètres ont été discutés à nouveau, à l'occasion d'une séance dirigée par le chef du DDPS, avec les responsables politiques des cantons et villes de Berne, Genève et Zurich, et en présence du chef du Service fédéral de sécurité. Le 9 novembre 2006, la CCDJP les a approuvés à l'unanimité avec la décision concernant le rapport du groupe spécialisé.

4.1.2.1 Nouvelle organisation de la protection des ambassades

Par rapport aux quelques centaines de bâtiments et installations de représentations diplomatiques et des problèmes très différents que cela pose, une coordination à l'échelon fédéral de l'évaluation des situations et des mesures de sécurité à prendre est indispensable. La SFS, qui est l'interlocuteur et le service central chargé de garantir des processus d'application identiques et efficaces, est aussi responsable de l'évaluation uniforme de la situation.

Cela permet aussi une approche coordonnée au niveau national à l'égard des représentations diplomatiques étrangères. Il en est tenu compte dans les conventions concernant la protection d'ambassades avec le canton de Genève et la ville de Berne. Dans son rapport du 19 février 2007, le groupe de travail AMBA CENTRO du groupe spécialisé de la plate-forme CCDJP/DDPS s'est également prononcé en faveur de cette solution.

Le Service fédéral de sécurité, en étroite collaboration avec les organes de police compétents et avec le concours de la Sécurité militaire, a analysé les forces nécessaires pour la surveillance des ambassades et a conclu ce qui suit:

- En raison de la situation de la menace et si le niveau actuel de protection doit être maintenu, on ne peut renoncer pour l'instant à des éléments statiques ni à Genève ni à Berne.
- Une réduction du personnel est possible si l'on supprime les «doubles postes» de l'armée. Ce faisant, le niveau actuel de sécurité peut être maintenu si les postes sont occupés par un membre de la sécurité militaire.

Les missions en cours (statiques/mobiles) peuvent être assurées avec un effectif de 330 professionnels environ (policiers, soutenus subsidiairement par l'armée). L'armée met au maximum 125 spécialistes de la sécurité militaire à disposition à titre subsidiaire.

En cas d'aggravation générale de la situation de la menace et par conséquent d'une augmentation des mesures de protection (intégration d'autres représentations étrangères dans le dispositif de surveillance), cette solution n'offre qu'une faible marge de manœuvre pour un renforcement des forces engagées. Cela implique que les autorités civiles doivent présenter une demande pour un appui subsidiaire supplémentaire auprès de la Confédération.

Les règles d'engagement sont fixées en partenariat entre la police et l'armée. Les missions confiées aux militaires doivent correspondre à leurs aptitudes et à leur formation. Pour toute la durée de leur engagement, les spécialistes de la sécurité

militaire sont subordonnés aux cantons. Par conséquent, la responsabilité de l'engagement relève du canton.

4.2 Engagements de militaires en faveur de la sécurité à la frontière (LITHOS) à partir de 2008

L'arrêté fédéral proposé dans le présent message et l'accord cadre entre le DDPS et le DFF qui devra être renouvelé le 1er janvier 2008, constituent les bases permettant l'engagement LITHOS. Cet accord permet l'application de toutes les prestations de l'armée en faveur du Corps des gardes-frontière (Cgfr). En plus du renforcement du Cgfr par des membres de la sécurité militaire, il s'agit de l'engagement de drones et du système FLIR pour la surveillance aérienne des zones frontière ainsi que de prestations dans le domaine du transport aérien. L'accord cadre règle les procédures, les responsabilités et les dispositions générales de l'engagement à l'échelon de la conduite de l'armée et de la Direction générale des douanes. Pour chaque prestation, une convention spéciale est ensuite conclue entre l'armée et le Cgfr.

Conformément à la demande du chef du DFF, les moyens nécessaires pour l'engagement LITHOS sont chiffrés à 100 membres de la sécurité militaire. Actuellement (mars 2007), 83 spécialistes de la sécurité militaire accomplissent une mission en faveur du Cgfr. Pendant l'EURO 2008, le Cgfr demande que 100 membres supplémentaires de la sécurité militaire soient engagés à la frontière pendant le mois de juin.

Par arrêté fédéral du 14 mars 2003, le DDPS et le DFF ont été chargés d'examiner si, à partir du milieu de 2004, une partie des spécialistes de la sécurité militaire pourrait être remplacée par des militaires d'infanterie en service long. Le Cgfr a accepté de réaliser un projet pilote avec des militaires au Cgfr en service long. Sur la base des résultats de ce projet, qui a débuté au cours du premier trimestre de 2007, une décision sur l'engagement de militaires en service long sera prise. Dans sa réponse à une intervention parlementaire (06.1059 Question Leutenegger Oberholzer: Protection de la frontière par des militaires en service long), le Conseil fédéral a, d'une part, expliqué la nécessité de ce projet et, d'autre part, informé des conditions dans lesquelles il se déroule.

Sur la base de premières expériences, on peut dire aujourd'hui déjà que le relativement gros effort n'est profitable que si certains militaires en service long au Cgfr veulent ensuite continuer à y travailler. De plus, en raison de leur petit nombre et de leur disponibilité limitée pendant leur formation Cgfr, les militaires en service long ne sont pas une véritable alternative à l'engagement de spécialistes de la sécurité militaire.

4.3

Engagement de militaires en faveur de la sécurité du trafic aérien (TIGER/FOX)

Conformément à l'évaluation de la sécurité du SFS, il semble approprié de maintenir à leur niveau actuel les mesures de sécurité en faveur du trafic aérien civil.

C'est l'Office fédéral de la police (fedpol) qui est compétent pour la formation et l'engagement des gardes de sûreté du trafic aérien civil (TIGER/FOX). Le financement est assuré par le DETEC (OFAC). Pour les cours de formation, fedpol utilise l'infrastructure de l'armée du centre de formation de Kreuzlingen. Sont engagés dans ces missions des membres de corps de police cantonaux et municipaux, des membres du Cgfr et des spécialistes de la sécurité militaire. La Confédération prend à sa charge les salaires et les frais des gardes de sûreté. Dans le cadre de la plateforme, il y a unanimité sur le fait que l'accord entre le DFJP et la CCDJP a fait ses preuves et qu'aucune interface avec le DDPS ne doit être revue et corrigée.

En hiver 2005, la CCDJP et la Confédération (représentée par le Département fédéral de justice et police) ont signé un accord concernant les gardes de sûreté du trafic aérien. Dans cet accord, la CCDJP s'engage à veiller à ce que les corps de police des cantons et des villes mettent chaque année un nombre minimum de policiers à disposition de la Confédération.

Malgré tout, il existe une sous-dotation d'environ 20 personnes. Cet écart doit toujours être compensé par des membres Cgfr et par des spécialistes de la sécurité militaire. Avec l'arrêté fédéral proposé, il s'agit maintenant de fixer à 20 membres de la sécurité militaire au maximum les engagements pour TIGER et FOX. Actuellement (mars 2007), 10 spécialistes de la sécurité militaire accomplissent une telle mission.

5

Aspects juridiques

5.1

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; RS 120, cf. FF 1994 II 1205 ss) règle l'accomplissement des obligations de protection liées au droit international public. Selon cet article, les cantons, en accord avec l'Office fédéral de la police, prennent sur leur territoire les mesures nécessaires pour l'accomplissement des obligations de protection de la Suisse découlant du droit international public.

L'obligation de protection de droit international public concernant les représentations étrangères (conformément à la Convention de Vienne; RS 0.191.01, art. 22, et RS 0.191.02, art. 31) concerne, d'une part, le personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, les bâtiments, qui sont en général la propriété de l'Etat étranger. Les organisations internationales installées en Suisse bénéficient également d'un droit de protection. Le droit international public et le droit des traités engagent tant la Confédération que les cantons; l'exécution est fonction de la répartition intérieure des compétences selon la Constitution.

5.2

Constitutionnalité

Selon la Constitution, la sauvegarde de la sécurité intérieure, et par conséquent de la sécurité des représentations étrangères et des organisations internationales en Suisse, relève en premier lieu des autorités civiles des cantons. La Confédération est tenue de fixer le niveau de protection approprié en fonction des obligations internationales et, si les capacités factuelles des cantons ne suffisent pas, de les soutenir dans la mesure de ses possibilités.

Le droit constitutionnel ne prévoit pas de stricte exclusion de l'armée des tâches de maintien de la sûreté intérieure. L'art. 58, al. 2, Cst. prévoit explicitement comme tâche partielle de l'armée un soutien des autorités civiles lorsque celles-ci doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure et donne aussi au législateur le droit de lui assigner d'autres tâches. Il est par contre reconnu que le rôle de l'armée dans ce domaine est de nature subsidiaire. Cela découle notamment du fait que l'engagement de l'armée relève de la compétence de la Confédération, mais que l'accomplissement de la souveraineté de la police, à proprement parler, relève depuis toujours de la compétence de base des cantons.

5.2.1

Subsidiarité

Conformément à l'art. 67 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), des troupes peuvent fournir une aide en service d'appui aux autorités civiles qui le demandent pour la protection de personnes et de biens particulièrement dignes d'être protégés ou pour l'accomplissement d'autres tâches d'importance nationale. La tâche doit être d'intérêt public et les autorités civiles ne doivent plus être en mesure de s'en acquitter par manque de personnel, de ressources ou de temps.

La sous-dotation en personnel des quatre cantons concernés, Berne, Genève, Zurich et Vaud, ne permet pas d'assurer de manière appropriée les mesures de protection des représentations étrangères demandées par la Confédération. Comme la situation de la menace continue à exiger des mesures de protection intenses en personnel pour répondre à ces obligations, il est indispensable que la Confédération mette du personnel à disposition pour décharger les forces de police et qu'elle contribue ainsi à l'exécution des obligations de protection découlant du droit international public. Un soutien des cantons concernés par des forces de police provenant du reste de la Suisse n'est pas possible à long terme, les effectifs de police étant également insuffisants dans les autres cantons. Pour les raisons qui viennent d'être mentionnées, les conditions pour un engagement de formations de l'armée en service d'appui en faveur des cantons demandeurs sont remplies.

Compte tenu de la situation de sécurité à la frontière et de son développement possible, ainsi que de l'effectif insuffisant du Cgfr, les conditions requises par l'art. 67 LAAM sont également remplies dans ce cas. Conformément à la lettre du chef du DFF du 17 avril 2007, un soutien du DFF par l'armée reste nécessaire.

Conformément à l'art. 122c de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (RS 748.01), des gardes de sûreté sont affectés à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien international commercial pour contrôler les passagers et pour empêcher que des actes pénalement répréhensibles ne soient commis. Peuvent être

employés en qualité de gardes de sûreté les gardes-frontière, les membres des corps de police cantonale ou municipale, ainsi que d'autres personnes qualifiées. Comme les forces civiles de police ne peuvent pas mettre en permanence un nombre suffisant de personnes à disposition pour garantir la sécurité du trafic aérien, les conditions visées à l'art. 67 LAAM sont aussi remplies dans ce cas.

5.2.2 Service d'appui pour les militaire engagés dans les missions LITHOS et TIGER/FOX

Selon les bases légales de l'armée, en vigueur depuis le 1er janvier 2004, et dans la perspective d'une réglementation uniforme, les spécialistes de la sécurité militaire (personnel de métier), comme les militaires de milice, sont transférés dans le service d'appui depuis le 1er juillet 2004, conformément à l'art. 67 LAAM.

Toutefois, conformément à l'art. 73, al. 3, LAAM, pour le personnel militaire engagé dans les missions LITHOS et TIGER/FOX, les règles du droit qui régissent les rapports de service restent en vigueur. Cela signifie que ces règles (décompte des jours de service, règlement des horaires de travail, indemnisation des frais, directives sur le port de l'uniforme, etc.) restent aussi valables pour les membres de la sécurité militaire en *service d'appui*.

5.2.3 Compétences de police et utilisation d'armes à feu

Les compétences de police et l'utilisation d'armes à feu des troupes engagées sont réglées par les dispositions de l'ordonnance du 26 octobre 1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée (OPoA; RS 510.32) et le mandat écrit des autorités civiles compétentes. L'utilisation d'armes à feu doit en particulier être proportionnelle et tenir compte de la situation.

Les règles d'engagement et de comportement (*Rules of Engagement*) ont été établies par le DDPS (domaine Défense) en collaboration avec le DFJP (Office fédéral de la police), le DFF (DGD/Cgfr) et les autorités civiles (polices cantonales) pour les trois engagements de l'armée.

5.3 Approbation des engagements de l'armée en service d'appui

Conformément à l'art. 70, al. 1, LAAM, le Conseil fédéral est compétent pour ordonner un engagement de l'armée en service d'appui. L'arrêté du Conseil fédéral du 30 mai 2007 concernant ces engagements est libellé comme suit:

1. L'engagement de l'armée en service d'appui pour la protection des représentations étrangères (AMBA CENTRO), le renforcement du Cgfr (LITHOS) et les mesures de sécurité du trafic aérien (TIGER/FOX) dure au plus tard jusqu'au 31 décembre 2012.

2. Est donnée au chef de l'armée la compétence:
 - a. pour la protection des représentations étrangères (AMBA CENTRO), après une période de transition de deux ans à partir de la date de la décision, d'engager au maximum 125 militaires, si possible des spécialistes de la sécurité militaire (600 militaires au maximum jusqu'à échéance de la période de transition);
 - b. pour le renforcement du Cgfr (LITHOS), de mettre à disposition 100 membres de la sécurité militaire (pendant l'UEFA EURO 2008 au maximum 200);
 - c. pour les mesures de sécurité du trafic aérien (TIGER/ FOX), de mettre à disposition au maximum 20 militaires, si possible des spécialistes de la sécurité militaire.
3. Le chef de l'armée est chargé d'élaborer les règles d'engagement en collaboration avec le DFJP (Office fédéral de la police), le DFF (AFD/Cgfr), le DETEC (Office fédéral de l'aviation civile) et les autorités civiles (polices cantonales) pour les trois engagements de l'armée.
4. L'engagement du système de reconnaissance de drones ADS-95 et du système FLIR Super Puma des Forces aériennes en faveur du Corps des gardes-frontière est autorisé pendant la durée de l'engagement LITHOS.
5. Les engagements de l'armée en service d'appui se terminent en cas de disparition du risque élevé de sécurité, mais au plus tard le 31 décembre 2012.
6. Le commandant de la sécurité militaire est nommé commandant pour les trois engagements subsidiaires de sécurité.
7. Le message et les projets d'arrêtés fédéraux pour l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, le renforcement du Corps des gardes-frontière (Cgfr) et les mesures de sécurité du trafic aérien sont approuvés.
8. C'est la Chancellerie fédérale qui communique la décision aux gouvernements des cantons de Berne, de Genève et Zurich, ainsi que des villes de Zurich et de Berne (AMBA CENTRO).
9. Le secrétariat de l'Assemblée fédérale est informé par formulaire d'annonce de la publication du présent message.

5.4 La nécessité d'arrêtés fédéraux

Les engagements de l'armée en service d'appui durent plus de trois semaines et doivent donc, conformément à l'art. 70, al. 2, LAAM, être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation lors de la session suivante.

5.5 Durée des engagements

5.5.1 Limitation de la durée des engagements de l'armée en service d'appui

En règle générale, le principe de la subsidiarité implique une limitation de la durée des engagements de l'armée en service d'appui en fonction de la situation. Comme la réorganisation de la protection des ambassades ne devrait fonctionner qu'à partir de 2010 après une période de transition de deux ans, il semble que, dans ce contexte, une phase d'évaluation de trois ans soit appropriée. L'engagement de l'armée en service d'appui en faveur d'AMBA CENTRO, de LITHOS et de TIGER/FOX devra donc durer au plus tard jusqu'au 31 décembre 2012.

Si une aggravation de la situation devait requérir le renforcement d'une mission ou des trois engagements au-delà de ce qui est prévu, le Conseil fédéral soumettra les mesures nécessaires à l'Assemblée fédérale pour approbation.

6 Conséquences pour le personnel et les finances

Jusqu'à présent, le nombre maximum de militaires engagés dans ces trois missions se présentait comme suit: AMBA CENTRO, 800 militaires, LITHOS, 200 spécialistes de la sécurité militaire, et TIGER/FOX, 90 membres de la sécurité militaire.

Désormais, les effectifs engagés doivent être limités comme suit: AMBA CENTRO, 125 spécialistes de la sécurité militaire au plus, après une période de transition avec 600 militaires au maximum, LITHOS, au moins 100 spécialistes de la sécurité militaire, et TIGER/FOX, 20 membres de la sécurité militaire au plus. Le total maximal des militaires engagés passera ainsi de 1'090 personnes actuellement à 245. Il s'agit, dans ce cas, de l'effectif réel nécessaire pour garantir la sécurité en fonction de la situation actuelle de la menace.

6.1 AMBA CENTRO

L'effectif pour l'engagement en service d'appui AMBA CENTRO sera réduit, à partir du 1^{er} janvier 2008, à 600 militaires au maximum (800 jusqu'à présent), puis, après une période de transition, à 125 spécialistes de la sécurité militaire au maximum.

Les Corps de police du canton de Genève et de la ville de Berne engageront des forces spécialement formées pour protéger les ambassades. Conformément à la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) et à l'ordonnance LMSI du 1^{er} décembre 1999 sur les prestations financières (RS 120.6), 80 % des coûts pour ces personnes doivent être pris en charge par la Confédération.

A ce sujet, des conventions ont été signées entre la Confédération, le canton de Genève et la ville de Berne. Elles prévoient que la Confédération versera chaque année environ 5 millions de francs pour la protection des ambassades. De plus, elle prendra également en charge les frais pour l'acquisition et le remplacement de l'équipement de base (uniforme, armement, etc.) et du matériel (guérites, véhicules, etc.). Ces montants sont prévus au budget de l'Office fédéral de la police. Les consu-

lats à Zurich ne seront pas surveillés par des policiers et la ville de Zurich ne recevra donc aucune indemnité à ce titre de la part de la Confédération.

Avec la réorganisation de la protection des ambassades, et par rapport à l'effectif actuel (mars 2007: 120), désormais 206 policiers seront engagés pour cette protection. Les cantons et les villes doivent être indemnisés à raison de 90 % (jusqu'à présent 80 %) par la Confédération pour les coûts occasionnés dans ce domaine.

L'art. 3 de l'ordonnance LMSI sur les prestations financières prévoit que les modalités de l'indemnisation sont fixées par contrat en fonction des circonstances particulières et des éventuels avantages économiques et immatériels, la part des dépenses à la charge de la Confédération ne dépassant en principe pas 80 % du coût total.

L'augmentation demandée de l'indemnisation requiert donc que la protection des ambassades soit explicitement qualifiée d'exception, compte tenu du fait que par rapport aux autres mesures de sécurité en faveur de la Confédération (protection de personnes, engagements liés à des événements et des manifestations de dimension nationale) il s'agit d'une tâche relativement peu attrayante, pour laquelle les corps de police doivent créer des unités d'organisation spéciales sans pouvoir faire appel à leurs ressources et leurs structures existantes.

Conformément aux chiffres dont nous disposons aujourd'hui, les coûts annuels pour la protection des ambassades s'élèvent au total à 33,248 millions de francs (206 policiers à 120 000 francs, dont 90 % à charge de la Confédération = 22,248 millions de francs, plus 125 spécialistes de la sécurité militaire à 88'000 francs = 11 millions de francs).

Comme le DDPS, conformément à la décision du Conseil fédéral du 30 mai 2007, sera compétent dès le 1er janvier 2008 pour le soutien des autorités civiles dans le domaine de la protection des représentations étrangères, les 10 millions de francs prévus jusqu'à présent chaque année à la rubrique «Tâches de protection exceptionnelles» du budget du DFJP seront transférés à la rubrique correspondante du budget du DDPS.

En ce qui concerne le financement des spécialistes de la sécurité militaire engagés dans la mission AMBA CENTRO, le DDPS part du principe qu'il pourra être assuré, comme jusqu'ici, dans le cadre des crédits accordés. Si toutefois des événements exceptionnels devaient exiger du DDPS des prestations nettement supérieures à ce qui est prévu, le département se réserve le droit, par voie ordinaire, de demander une levée du blocage de crédit ou un crédit supplémentaire.

6.2 LITHOS

Sur la base de la demande du chef du DFF, le DDPS soutient désormais le Cgfr avec 100 spécialistes de la sécurité militaires au maximum (jusqu'à présent 200 au plus). Si des militaires de milice (militaires en service long) devaient remplacer une partie des forces professionnelles du DDPS, les prestations fournies par celui-ci en faveur du Cgfr restent identiques. Les moyens engagés par le DDPS sont réglés par une convention de prestations spéciale.

Le DDPS prend en charge les salaires des spécialistes de la sécurité militaire en raison de leurs rapports de service avec la Confédération (personnel militaire). A ce titre, les dépenses du DDPS peuvent être assumées, comme jusqu'à présent, dans le

cadre des crédits autorisés. Comme jusqu'ici, le DFF se charge des frais d'allocations, de transport et d'hébergement.

6.3 TIGER/FOX

Désormais, 20 spécialistes de la sécurité militaire seront au maximum engagés pour ces deux missions (jusqu'à présent 90 au plus). Expérience faite, et sous réserve de l'évolution de la situation de la sécurité, seulement 10 à 12 membres de la sécurité sont engagés en moyenne.

Le DDPS prend en charge les salaires des membres de la sécurité militaire en raison de leurs rapports de service avec la Confédération (personnel militaire). A ce titre, les dépenses du DDPS peuvent être assumées, comme jusqu'à présent, dans le cadre des crédits autorisés. Comme jusqu'ici, le DETEC se charge de la majeure partie des frais d'allocations, de transport et d'hébergement.

6.4 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des arrêtés fédéraux proposés relève de la Confédération et ne touche les cantons et les communes que dans la mesure où le canton de Genève et la ville de Berne (à partir du 1er janvier 2008 le canton de Berne) doivent prendre en charge 10 % des coûts pour l'augmentation des effectifs de police dans le domaine de la protection des ambassades.

6.5 Conséquences économiques

L'exécution des arrêtés fédéraux n'a pas de conséquences économiques significatives.

7 Liens avec le programme de la législature

Le présent message n'est pas mentionné dans le rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035), mais il est indiqué dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2007 (objectif 18).

8 Forme des actes à adopter

Les présents arrêtés fédéraux représentent des actes particuliers de l'Assemblée fédérale, prévus expressément dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst., en corrélation avec l'art. 70, al. 2, LAAM). Comme ils n'établissent pas de règle de droit et ne sont pas sujets au référendum, ils revêtent la forme d'arrêtés fédéraux simples (art. 163, al. 2, Cst.).

