

15.024

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

du 25 février 2015

---

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.

25 février 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
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 (mission Amba Centro) et des mesures de sécurité relatives au trafic aérien (mission Tiger) doivent être prolongés, à titre de solution transitoire, jusqu'à la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2018.*

### Contexte

*Les principales questions que pose l'avenir de la protection des représentations étrangères et des organisations internationales (protection des ambassades) ont trouvé leur réponse dans le rapport sur la politique de sécurité 2010 et dans le rapport rédigé en réponse au postulat Malama. Les modifications recommandées à cet égard auront lieu dans le cadre des bases légales relatives au développement de l'armée. D'ici là, une solution transitoire est nécessaire car les cantons de Berne, de Genève, de Vaud et la ville de Zurich ne sont pas encore en mesure de remplacer tous les militaires par des policiers ou des agents de protection d'ambassade.*

### Contenu du projet

*Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale de prolonger jusqu'à la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, mais de trois ans au plus (de 2016 à 2018), les engagements que l'armée effectue en service d'appui au titre des missions Amba Centro et Tiger. Une telle prolongation va dans le sens des recommandations émises par la plateforme politique du Réseau national de sécurité.*

*En ce qui concerne la protection des ambassades, le nombre de militaires engagés en 2016 devrait être maintenu au même niveau que celui de 2015 (80 militaires au plus) et devrait être ramené à 44 militaires dès 2017.*

*S'agissant des mesures de sécurité relatives au trafic aérien, le nombre de membres de la Sécurité militaire et du détachement spécial de la Police militaire engagés comme agents de sécurité à bord des avions doit être maintenu à 10 au plus.*

*En 2016, les dépenses liées à la protection des représentations étrangères se montent à 40,49 millions de francs par an au total (identique à 2015), dont 37,19 millions sont à la charge de la Confédération et 3,30 millions à la charge des cantons. Dès 2017, elles s'élèveront à environ 41,2 millions de francs, dont 37,45 millions à la charge de la Confédération et 3,75 millions à celle des cantons.*

*Pour ce qui est des mesures de sécurité liées au trafic aérien, les dépenses s'élèvent à 900 000 francs par an.*

# Message

## **1                   Présentation du projet**

### **1.1                 Contexte**

#### **1.1.1             Exposé du problème**

Par l'arrêté fédéral du 11 décembre 2012 concernant les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles<sup>1</sup>, l'Assemblée fédérale a autorisé la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2015 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) et pour la mise en œuvre de mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien (mission Tiger).

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.

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 de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure.

Le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 intitulé «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»<sup>2</sup> examine les rôles respectifs de la Confédération et des cantons dans le domaine de la sécurité intérieure, sous l'angle et de la répartition des compétences prévue par la Constitution et de la répartition effective des tâches. Il livre une vue d'ensemble de la situation en matière de sécurité intérieure. Il propose des améliorations dans la répartition des compétences entre les organes en charge de la sécurité et recommande une adaptation des bases juridiques.

Les organes du Réseau national de sécurité (RNS) ont joué un rôle dans l'élaboration du présent projet. Les discussions entre la Confédération, les cantons concernés et la ville de Zurich portant sur l'avenir des engagements de l'armée sont menées au sein de ces organes.

<sup>1</sup> FF 2013 231

<sup>2</sup> FF 2012 4161

### 1.1.2 Protection des représentations étrangères

Il revient en priorité aux cantons d'assurer sur leur territoire la sécurité des personnes et des bâtiments protégés par le droit international public. La Confédération, quant à elle, conseille, coordonne et soutient en cas de besoin. Cette répartition a été confirmée dans le rapport donnant suite au postulat Malama. S'agissant de la protection des représentations étrangères, les corps de police des cantons de Berne, de Genève et de Vaud ainsi que de la ville de Zurich collaborent avec l'armée. Seule la ville de Zurich dispose d'un corps de police municipal qui, sur mandat du canton, remplit les obligations de protection relevant du droit international 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 géographique (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)<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>. 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)<sup>5</sup> 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. Le canton de Vaud n'abrite qu'un seul objet à protéger, tâche assurée par des policiers et des agents de sécurité. 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 sont déployés des policiers et des membres de la Sécurité militaire.

Le rapport donnant suite au postulat Malama signale que l'engagement de forces de sécurité privées pour la protection des ambassades doit intervenir avec discernement, après évaluation soigneuse de la situation. Cette possibilité fournit toutefois une solution transitoire aux cantons qui poursuivent le renforcement de leurs forces de sécurité.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la prolongation actuelle (de 2013 à 2015) s'est accompagnée d'une réduction graduelle du personnel tant de la Sécurité militaire que des militaires en service long (SL) mis à disposition des cantons.

<sup>3</sup> RS 510.10

<sup>4</sup> RS 513.73

<sup>5</sup> RS 120

	2013		2014		2015		Jan 2016		Jan 2017	
	SécMil	SL								
Genève	45	18	18	18	18	18	18	18	6	6
Berne	24	18	24	18	20	–	20	–	12	12
Zurich	24	–	18	–	18	–	18	–	8	–
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>36</b>	<b>60</b>	<b>36</b>	<b>56</b>	<b>18</b>	<b>56</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>18</b>

La plateforme politique du RNS a confirmé le 2 mai 2014 que les cantons et l'armée souhaitent continuer leur collaboration après 2016 et que le maintien des compétences doit être poursuivi. L'intention est de garder le savoir-faire spécifique nécessaire à ce type de tâches. Le maintien des compétences doit être réglé dans le cadre légal relatif au développement de l'armée (art. 61 LAAM)<sup>6</sup>, sur lequel les nouvelles conventions avec les cantons devront se baser.

Dès la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée (prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017), il s'agira de réduire la présence de la Sécurité militaire au minimum nécessaire au maintien des compétences. Le rapport donnant suite au postulat Malama a en effet confirmé que le maintien de la sécurité intérieure est une tâche cantonale et qu'il faut par conséquent éviter que les engagements subsidiaires effectués par l'armée en appui aux autorités civiles ne viennent éroder la compétence des cantons dans le domaine de la sécurité intérieure. En 2016, l'armée devrait néanmoins assurer les mêmes prestations que celles de 2015 (80 membres au plus). Cela représente une solution transitoire pour les cantons qui ne sont pas encore en mesure de remplacer tous les militaires par des policiers ou des agents de protection d'ambassade, qu'il faut préalablement sélectionner et former.

En date du 29 juin 2011, le Conseil fédéral a décidé que le niveau de protection actuel devait être maintenu et que les représentations particulièrement exposées devaient continuer à être surveillées en permanence<sup>7</sup>. Toutefois, les solutions visées à partir de 2013 pour la mise en œuvre de ces directives devaient être sans incidence sur le budget. La plateforme politique du RNS recommande à cet égard de ne pas toucher à la règle qui veut que 90 % des coûts soient supportés par la Confédération.

### 1.1.3 Mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien

Depuis 2001, l'armée est engagée dans le cadre des mesures de sécurité du trafic aérien, notamment sous forme de service d'appui. Cette mission se fonde sur les art. 1, al. 3, LAAM, 12, al. 1, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>8</sup> et 122c et 122e de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAV)<sup>9</sup>.

Actuellement, des membres de corps de police, du Corps des gardes-frontière et de la Sécurité militaire et du détachement spécial de la police militaire (PM), ainsi que

<sup>6</sup> Cf. message du 3 sept. 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée; FF **2014** 6693

<sup>7</sup> Cf. Message relatif à l'arrêté fédéral concernant les engagements de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles, FF **2012** 3363, en l'occurrence 3367, 3370 et 3374

<sup>8</sup> RS **748.0**

<sup>9</sup> RS **748.01**

plusieurs personnes formées par l'Office fédéral de la police (fedpol) sont engagés comme agents de sécurité à bord d'avions de ligne («air marshals»). 10 membres au plus de la Sécurité militaire et du détachement spécial PM peuvent être engagés à cet effet. Les corps de police soutiennent les engagements des gardes de sûreté dans le trafic aérien mais ils ne sont pas en mesure de mettre à disposition plus de la moitié du personnel nécessaire. fedpol est donc dépendant du soutien du Corps de gardes-frontière et de la Sécurité militaire.

Selon fedpol, 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 détournement d'avion ou d'attentat.

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. fedpol 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 agents de 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 République tchèque et de la Roumanie mais aussi, en dehors de l'Europe, d'Israël, des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Chine et du Japon.

## **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 [Cst.]<sup>10</sup>), 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 fedpol qui est chargé d'analyser régulièrement la menace en lien avec la protection des représentations étrangères et des organisations internationales. Les analyses de situation, établies en collaboration avec d'autres services de la Confédération dont le Service de renseignement de la Confédération (SRC), tiennent compte de nombreux paramètres et indicateurs, dont les valeurs statistiques, les évaluations des relations politiques, l'examen des événements du moment, du contexte, des potentiels et des intentions de groupements en Suisse ainsi que 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.

<sup>10</sup> RS 101

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 leurs agissements, les groupements politiques et ethniques violents constituent également une menace au niveau politico-sécuritaire. Or, une radicalisation plus marquée des différentes revendications politiques ne peut être exclue. La disposition de ces acteurs à la violence pourrait ainsi prendre prétexte du moindre sujet ou conflit pour les conduire à passer à l'acte partout dans le monde, donc aussi en Suisse.

Les représentations des Etats présents dans les zones de conflit ou des pays engagés dans des luttes armées sont celles qui 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 eux aussi exposés à un risque globalement accru. Les conflits internationaux, nationaux ou régionaux offrent sans cesse la possibilité à des mouvements violents de médiatiser leurs revendications politiques.

Le conflit en Ukraine et surtout les changements intervenus au Proche-Orient après le «printemps arabe» ont eu comme conséquence que des citoyens de ces pays domiciliés en Suisse ont manifesté à plusieurs reprises, y compris devant les représentations diplomatiques concernées. En raison du combat des djihadistes de l'Etat islamique (EI) en Syrie et en Irak, la menace que constitue le possible retour en Suisse de djihadistes s'est encore accrue. De tels événements ont, d'une part, souligné la nécessité des mesures de sécurité mises en place pour protéger les représentations étrangères des pays participant à la coalition contre l'EI, d'autre part, conduit à adapter, en fonction de la situation, les mesures de sécurité. 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 avec une menace d'une gravité inchangée.

## **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 aux engagements des gardes de sûreté dans le trafic aérien. A cet égard, fedpol et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) considèrent que la menace constituée par des cellules terroristes ou des individus radicalisés et inspirés par des motifs personnels, est toujours aussi élevée. Le trafic aérien est et reste une cible privilégiée. Il existera toujours des failles dans les contrôles de sécurité des aéroports étrangers, dues aux écarts dans les standards de qualité observés par les autorités de sécurité. Comme il a été démontré par le passé, des organisations ou groupements terroristes de même que des individus isolés profitent de ces faiblesses, étant entendu que les attentats ou détournements pourraient viser aussi bien des avions de ligne que des avions cargo. Comme le montrent diverses tentatives d'attentat intervenues au cours des dernières années, les différentes régions de crise au Proche et au Moyen-Orient ainsi qu'en Afrique doivent être considérées comme des facteurs de risque supplémentaire pour la sécurité en raison des dangers qu'elles font courir au trafic aérien pour cause de contrôles de sécurité insuffisants aux aéroports.

Le trafic aérien reste une cible privilégiée, car les attentats contre des avions possèdent une forte charge symbolique et sont très médiatisés, d'autant qu'ils peuvent causer un nombre important de victimes. Face à ces réalités, il importe de maintenir

au niveau actuel les mesures de sécurité pour assurer une dissuasion suffisante et une protection efficace des avions, du personnel navigant et des passagers du trafic aérien civil.

### **1.3 Besoins et requêtes des organes civils**

#### **1.3.1 Protection des représentations étrangères**

Les cantons de Berne, de Genève et de Vaud ainsi que la ville de Zurich seront encore chargés d'assurer la sécurité des représentations étrangères sur leur territoire après 2015. 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 identifiés dans le cadre du RNS.

Les coûts inhérents à la protection des ambassades resteront globalement identiques si les membres de la Sécurité militaire sont remplacés par des assistants de police.

Même si l'utilisation de forces de sécurité privées est encore appliquée dans les cantons de Genève et de Vaud, des raisons aussi bien institutionnelles que pratiques plaident en sa défaveur. D'une part, en effet, les tâches régaliennes dans ce domaine doivent être confiées à la police ou à l'armée, non à des personnes privées. D'autre part, les forces de sécurité privées ne peuvent être intégrées aux réseaux de communication de la police pour des raisons de protection des données, ce qui peut poser un problème en cas d'événement particulier. Les forces de sécurité privées constituent toutefois un précieux renfort, à titre transitoire ou pour faire face ponctuellement à une situation de sous-effectifs.

#### **1.3.2 Mesures de sécurité dans le trafic aérien**

Dans une lettre du 10 décembre 2014 adressée à la Secrétaire générale du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), la directrice de fedpol a demandé que soit prolongé l'engagement de la Sécurité militaire au profit de la sécurité du trafic aérien, avec des moyens inchangés. Une demande des cantons n'est pas nécessaire puisque c'est le Département fédéral de justice et police (DFJP) qui est ici responsable.

### **1.4 La réglementation transitoire proposée**

#### **1.4.1 Engagements de l'armée pour la protection des représentations étrangères**

Le Conseil fédéral propose:

1. de prolonger une dernière fois l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles, ce qui fournira une solution transitoire jusqu'à la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2018;

2. de maintenir en 2016 le même nombre de militaires engagés qu'en 2015 (80 personnes au plus) et de le ramener à 44 militaires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (même nombre en 2018);
3. dès la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, de maintenir un nombre de militaires qui assure à l'armée un maintien des compétences.

Ces propositions sont soutenues par la plateforme politique du RNS.

#### **1.4.2 Engagement de l'armée en faveur de la sécurité du trafic aérien**

Le Conseil fédéral propose:

1. de prolonger l'engagement de l'armée dans le domaine de la sécurité du trafic aérien jusqu'à la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2018;
2. de maintenir en l'état le nombre des membres de la Sécurité militaire et du détachement spécial PM (soit à 10 personnes au plus).
3. dès la mise en œuvre des bases légales relatives au développement de l'armée, de maintenir un nombre de militaires qui assure à l'armée un maintien des compétences.

Ces propositions sont soutenues par la plateforme politique du RNS.

Le soutien à l'instruction fourni par la Sécurité militaire sera maintenu. Il s'agira cependant de s'assurer que les formateurs eux-mêmes puissent acquérir l'expérience opérationnelle nécessaire. Le nombre maximal de 10 personnes engagées couvre aussi bien les agents chargés de la sécurité à bord des avions que les instructeurs chargés de les former.

## **2 Conséquences financières et sur l'état du personnel**

### **2.1 Protection des représentations étrangères**

La décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 prévoit que le niveau de protection doit être maintenu, ce qui signifie que le nombre total des unités de personnel déployées restera identique, alors que la part des militaires engagés doit être ramenée à 44 au plus. Le nombre de policiers et d'assistants de police engagés doit donc être augmenté. En outre, et toujours selon la décision précitée, la poursuite de l'activité de protection des ambassades doit être (pour la Confédération) neutre en termes budgétaires, et donc ne pas entraîner de coûts supplémentaires. Le but est de ne plus avoir recours à des agents de sécurité privés, étant entendu que cette pratique ne peut être entièrement exclue car elle peut constituer pour les cantons une solution transitoire en cas de situation exceptionnelle.

## Personnel et coûts pour la Confédération et les cantons

	2015 et 2016		Dès 2017	
	Nombre	Total (mio.)	Nombre	Total (mio.)
<b>1. Unités de personnel civil engagé</b>				
Policier à 125 000 francs par an	133	16,63	176	22,00
Assistant de police à 125 000 francs par an	124	15,50	124	15,50
Agent de sécurité privé à 70 000 francs par an	13	0,91	–	–
<b>Salaires totaux du personnel civil</b>		<b>33,04</b>		<b>37,50</b>
Part de la Confédération (90 %)		29,74		33,75
Part des cantons (10 %)		3,30		3,75
<b>2. Unités de personnel militaire engagé</b>				
Membres séc mil à 125 000 francs par an (90 000 francs de salaire, 35 000 francs de frais)	56	7,00	26	3,25
Militaires en service long à 25 000 francs par an	18	0,45	18	0,45
<b>Coûts totaux du personnel militaire</b>		<b>7,45</b>		<b>3,70</b>
Part de la Confédération (100 %)		7,45		3,70
Part des cantons (0 %)		–		–
<b>Coûts globaux</b>		<b>40,49</b>		<b>41,20</b>
Part de la Confédération		37,19		37,45
Part des cantons		3,30		3,75

La Confédération verse de plus une contribution unique de 45 000 francs par assistant de police pour l'équipement de base.

Le recul de l'engagement de l'armée entraînera des charges financières plus élevées pour les cantons, qui peuvent toutefois se faire rembourser à hauteur de 90 % par la Confédération. Ces indemnités seront prélevées sur le budget du DDPS, conformément à la décision du Conseil fédéral du 2 mars 2012, du moins tant que des troupes seront engagées en parallèle. A cette fin, des postes de crédit autrefois gérés par le DFJP ont été transférés au DDPS. Les moyens pour les dépenses extraordinaires de protection des cantons et des villes sont inclus dans le plan financier (crédit Défense A2310.0449). Cette formule permettra des économies de l'ordre de 3,75 millions de francs pour la Sécurité militaire dans la protection des représentations étrangères (réduction de 30 membres, représentant chacun un coût de 125 000 francs; ces coûts restent car ce personnel est alors affecté dans d'autres tâches).

## **2.2 Mesures de sécurité dans le domaine du trafic aérien**

Pour ce qui est des mesures de sécurité du trafic aérien, le nombre maximal de membres de la Sécurité militaire et du détachement spécial PM a été ramené à 10 au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ceux-ci seront désormais uniquement engagés comme agents de sécurité à bord des avions. 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 s'élèvent aujourd'hui à 0,9 million de francs (10 × 90 000 francs). Les dépenses du DDPS pourront continuer d'être compensées dans le cadre des crédits autorisés. Le DETEC continuera pour sa part de prendre à sa charge l'essentiel des dépenses induites par les indemnités, le transport 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, de Vaud et de Berne ainsi que la ville de Zurich devront prendre chacun à leur charge 10 % des coûts liés au relèvement du nombre de policiers engagés pour la protection des représentations étrangères. Etant donné que les effectifs des forces de police concernées passeront à 300 personnes en 2017 et qu'il ne devrait plus être fait appel à des agents de sécurité privés sauf situation exceptionnelle, les cantons devront supporter des coûts supplémentaires de 3,75 millions francs.

## **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 n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>11</sup> ni dans l'Arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>12</sup>. Il entre cependant dans la catégorie «autres objets» du message relatif aux engagements de l'armée en service d'appui aux autorités civiles. D'autre part, l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles correspond à l'objectif 13 de la législature («Les instruments de détection précoce et de lutte contre les risques et les menaces relevant de la politique de sécurité sont efficacement mis en œuvre»).

<sup>11</sup> FF 2012 349

<sup>12</sup> FF 2012 6667

## **4 Aspects juridiques**

### **4.1 Constitutionnalité**

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

La Constitution n'exclut pas strictement de recourir à l'armée pour remplir des tâches relevant du domaine de la sauvegarde de la sécurité intérieure. L'art. 58, al. 2, Cst. mentionne expressément le soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure parmi les tâches incombant à l'armée, le législateur pouvant décider à cet égard d'attribuer à celle-ci des tâches supplémentaires. Nul ne conteste que le rôle dévolu ici à l'armée est un rôle uniquement subsidiaire. Cela s'explique par le fait que la mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération alors que la souveraineté proprement dite en matière de police appartient depuis toujours aux cantons.

### **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<sup>e</sup> phrase, Cst.; art. 1, al. 3, et 67, al. 2, LAAM): d'une part, il doit y avoir une situation d'exception et, d'autre part, tous les moyens civils appropriés doivent avoir été engagés à tous les niveaux sans suffire à maîtriser la situation en termes de personnel, de matériel et de temps. En d'autres termes, il revient aux cantons d'assumer les tâches essentielles, l'armée n'intervenant qu'à titre subsidiaire pour faire face à une surcharge extraordinaire. Même si cette règle n'a pas toujours été respectée au cours des années écoulées, la subsidiarité de ces engagements a toujours été soulignée.

Du point de vue du droit constitutionnel, l'idée d'un engagement durable de l'armée dans le cadre d'un service d'appui, c'est-à-dire d'un engagement d'une durée indéterminée relevant des tâches de police de sécurité ordinaires, est controversée. La règle veut en tout cas que les tâches permanentes soient remplies par les forces de police sans l'aide de l'armée. Il est donc avant tout du devoir des cantons de garantir sur leur territoire la sécurité des personnes et des bâtiments protégés par le droit international public. S'agissant cependant de la protection des représentations étrangères, 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 proposé correspond à la pratique actuelle. Cette pratique n'a pas été contestée par le Parlement, qui l'a confirmée à plusieurs reprises.

### **4.3 Durée des engagements**

Le principe de subsidiarité implique généralement de limiter dans le temps un engagement de l'armée en service d'appui. Le rapport donnant suite au postulat Malama relève que d'un point de vue constitutionnel, engager l'armée pendant une durée indéterminée dans le cadre d'un service d'appui est problématique puisqu'un tel engagement ne répond plus au critère de la subsidiarité. Cependant, la Confédération doit avoir les moyens de pallier les éventuels manquements d'un canton, à quelques raisons qu'ils puissent être imputables, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les obligations internationales de la Suisse. S'agissant de l'engagement de l'armée, le rapport précité invite donc à évaluer l'opportunité de modifier la LAAM pour donner une base juridique plus solide aux engagements subsidiaires dans le cadre de service d'appui. Les précisions qu'il est recommandé d'apporter à cet égard seront fournies dans le cadre des bases légales relatives au développement de l'armée.

### **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'armée<sup>13</sup>. Les armes à feu doivent, dans ce contexte, être employées de manière proportionnelle compte tenu des circonstances.

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

### **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 LMSI<sup>14</sup>, qui prévoit que 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.

Les obligations de protection relevant du droit international public en ce qui concerne les représentations étrangères (art. 22 et 29 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques<sup>15</sup>, 31 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires<sup>16</sup> et 2, al. 1, let. d à f, de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte<sup>17</sup>) se rapportent, d'une part, au personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, aux bâtiments dont les Etats étrangers ont besoin pour des raisons officielles (chancellerie et résidence). Ces obligations concernent aussi la sécurité des délégations officielles étrangères (missions spéciales, conférences internationales, etc.) tout comme celle des organisations internationales établies en

<sup>13</sup> RS 510.32

<sup>14</sup> RS 120

<sup>15</sup> RS 0.191.01

<sup>16</sup> RS 0.191.02

<sup>17</sup> RS 192.12

Suisse. Le droit international public, notamment les accords internationaux, engagent aussi bien la Confédération que les cantons. Toute violation des obligations de protection qui en découlent engage la responsabilité de la Confédération en sa qualité de sujet de droit international public. L'exécution de ces obligations obéit à la répartition intérieure des compétences telle qu'elle est prévue par la Constitution.

#### **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 au titre de la protection des représentations étrangères et des mesures de sécurité du trafic aérien 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 rel. avec l'art. 70, al. 2, LAAM). Comme il n'établit pas de règle de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).