

99.025

**Message  
concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée  
pour assurer la protection d'installations menacées**

du 8 mars 1999

---

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

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées en vous proposant de l'adopter.

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

8 mars 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss  
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

40295

---

## Condensé

*Au vu des actes de violence perpétrés par des membres et des sympathisants du parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et, en particulier, des attaques lancées contre des représentations diplomatiques, des installations étrangères et des bâtiments abritant des organisations internationales, le Conseil fédéral a donné suite aux requêtes formulées par les Conseils d'Etat genevois et bernois ainsi que – sous réserve d'une demande en ce sens du Conseil d'Etat zurichois – par la ville de Zurich afin d'obtenir la mise à disposition des formations de l'armée nécessaires pour renforcer et décharger la police. Par lettre du 3 mars 1999, le Conseil d'Etat zurichois a provisoirement rejeté l'offre du Conseil fédéral. L'arrêté du Conseil fédéral prévoit une intervention de l'armée notamment pour soulager la police dans les tâches de surveillance des édifices placés sous la responsabilité de la Confédération. La Confédération définit le niveau de protection, l'objectif étant de renforcer les capacités d'intervention des corps de police. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) arrête les détails de l'engagement de la troupe.*

*L'art. 70, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée dispose qu'un engagement de l'armée, tel que celui qui a été décidé par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mars 1999, doit être approuvé par l'Assemblée fédérale lors de sa prochaine session, s'il implique la mise sur pied de plus de 2000 militaires ou si l'engagement dure plus de trois semaines. Le Conseil fédéral a fixé provisoirement à quatre mois la durée de cet engagement. Nous partons de l'idée que les détachements de l'armée effectueront des services correspondant à la durée normale des CR. Etant donné la durée totale de quatre mois prévue, il est nécessaire d'obtenir l'approbation du Parlement.*

*Le présent arrêté fédéral simple vise par conséquent l'approbation par le Parlement de l'arrêté du Conseil fédéral, en cas d'engagement effectif de l'armée.*

## Message

### 1 **Partie générale**

#### 11 **Genève**

A compter du 16 février 1999, des groupes violents d'extrémistes kurdes ont perpétré, consécutivement au rapatriement en Turquie du chef du PKK Öcalan, des dizaines de prises d'otages, d'occupations d'ambassades, de bâtiments d'organisations internationales et de locaux de partis politiques ainsi que de nombreux attentats à la bombe incendiaire. En Suisse, les villes touchées ont été Genève, Berne, Zurich et Bâle.

Dans un courrier du 19 février 1999, le canton de Genève demandait au Conseil fédéral le déploiement d'un bataillon, car il ne s'estimait plus en mesure de garantir la protection et la surveillance des cibles potentielles du PKK se trouvant sur son territoire (en particulier les organisations internationales et les représentations diplomatiques). Le 25 février 1999, la chef du Département de police de la ville de Zurich sollicitait également du renfort par le biais de contingents de l'armée, la police municipale étant surchargée par des tâches de surveillance depuis l'occupation du consulat de Grèce à Zurich. Le même jour, la ville de Berne signalait également au Conseil fédéral son besoin d'assistance pour assurer la protection des bâtiments placés sous la responsabilité de la Confédération.

Des diplomates des Nations Unies et de plusieurs Etats européens sont aussi intervenus auprès des autorités suisses pour obtenir des mesures de protection adéquates.

Le 24 février 1999, le Conseil fédéral a débattu la question. Il s'est convaincu de la nécessité d'intervenir rapidement et a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de former, avec le concours du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), un groupe de travail interdépartemental appelé à lui soumettre une proposition dans laquelle seraient définis le but et la durée d'un service d'appui ainsi que les moyens à mettre à disposition afin que la troupe puisse épauler les corps de police. Parallèlement, le groupe de travail devait vérifier l'opportunité des mesures préconisées par le Conseil fédéral en 1993 à l'encontre du PKK et proposer au besoin de les compléter ou de les étendre.

#### 12 **Point de la situation et développements envisageables**

Les incertitudes qu'occasionne le procès Öcalan en Turquie et la question de sa succession au sein du PKK continuent de déterminer la situation tant en Suisse que dans d'autres pays européens susceptibles de subir des actions fomentées par cette organisation. L'évolution de la situation est de plus rendue incertaine du fait du conflit du Kosovo et de l'influence qu'il peut avoir sur les groupements actifs stationnés en Suisse.

##### *Situation en Europe*

Une détente durable n'est pas en vue, en dépit du succès qu'ont eu les appels au calme lancés par la direction du PKK en Europe et de la régression du nombre d'actes de violence enregistrés ces derniers jours. D'autres actions de soutien de la

part des sympathisants d'Öcalan restent nombreuses. Des manifestations internationales ont été organisées à Londres, Rome, Lyon, Madrid, Berlin et dans d'autres villes européennes. Des actes de violence ont été perpétrés dans divers pays européens.

Entre-temps, Öcalan a été accusé de haute trahison en Turquie. Le gouvernement turc refuse toujours toute présence d'observateurs internationaux, en dépit des requêtes formulées à ce sujet par l'Union européenne (UE) et par la Suisse. A la suite de tensions accrues avec la Turquie, la Grèce a mis ses troupes en état d'alerte avancée à sa frontière terrestre avec la Turquie. Les combats continuent dans certaines régions kurdes.

Le 23 février 1999, le chef du DFJP a participé à Bonn, sur invitation de l'Allemagne qui préside actuellement l'UE, à une réunion des ministres européens de l'Intérieur. Ces derniers ont constaté que des actions, orchestrées par un PKK très structuré, se sont déroulées dans tous les pays concernés selon le même schéma. Ils ont également relevé la nécessité d'une coopération accrue et d'une coordination des mesures préconisées afin de ne pas se laisser surprendre une nouvelle fois par le PKK dont la capacité d'action et la propension à la violence sont intactes.

#### *Situation en Suisse*

Ces dernières semaines, de nombreux actes de violence ont aussi été perpétrés en Suisse, comme ailleurs en Europe: occupations d'ambassades, de consulats, de bâtiments d'organisations internationales et de locaux de partis politiques – parfois accompagnées de prises d'otages comme à Berne, à Genève et à Zurich –, attentats à la bombe incendiaire contre des établissements privés turcs et menaces d'utilisation d'explosifs. C'est en partie au hasard que l'on doit de ne pas avoir eu à déplorer de morts.

#### *Evaluation*

En raison de leur excellente organisation, de leur faculté de conduire et de mobiliser un grand nombre de partisans, le PKK et les autres organisations kurdes recourant à la violence peuvent en tout temps occuper des locaux non protégés ou commettre à leur encontre des attentats à la bouteille explosive. Il règne actuellement un calme qui n'est qu'apparent. Tous les regards sont tournés vers la Turquie et le sort d'Öcalan. Pour l'heure, les principaux objectifs du PKK et d'autres organisations kurdes militantes devraient être les suivants:

- soutien maximal à Öcalan en Turquie;
- harcèlement mesuré des gouvernements européens, par des actions politiques ou violentes, afin que ces derniers fassent pression sur la Turquie;
- exploitation de la question kurde, très médiatisée, pour préparer le terrain et dans l'optique de discussions au sein d'organismes internationaux, de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'une éventuelle conférence sur la question kurde.

En Suisse, les opérations se concentrent sur Genève (organisations internationales), Bâle (proximité de la frontière; bonnes possibilités opérationnelles), Berne (capitale du pays et siège des ambassades), Zurich (centre économique) et éventuellement le Tessin.

Compte tenu de leur potentiel, de leurs objectifs et de leurs intentions, il faut s'attendre aux actions suivantes:

- grèves de la faim;
- occupation des bâtiments d'organes politiques (Parlements fédéral et cantonaux, locaux de partis politiques, etc.);
- occupations, actes de violence ou désordres visant les organisations internationales et les missions diplomatiques des Etats-Unis, d'Israël, de la Grèce, de la Turquie et du Kenya, et éventuellement leur personnel le plus en vue (ambassadeurs);
- grandes manifestations;
- utilisation de la chaîne de télévision MED-TV pour diffuser des appels à la violence et diriger les opérations.

Dans le but de transmettre une image crédible et pacifique, les actes de violence (attentats à la bombe incendiaire) contre des établissements turcs privés pourraient cesser. Le bureau européen du PKK a d'ailleurs lancé un appel en ce sens. Mais on ne saurait entièrement exclure l'enlèvement en Europe de diplomates ou de politiques (personnalités des organisations internationales, représentants des Etats directement impliqués) afin d'obtenir la libération d'Öcalan.

#### *Etablissements menacés*

Sont essentiellement menacées les installations turques et américaines ainsi que les bâtiments d'organisations internationales. Accessoirement, les installations israéliennes, grecques, françaises, allemandes et kenyanes pourraient aussi faire l'objet d'attentats ou d'occupations.

Conformément aux mesures de protection préconisées par la Confédération, il s'agit de soumettre à une surveillance permanente les bâtiments (ambassades, consulats généraux et résidences de personnes protégées en vertu du droit international public) dont disposent les pays mentionnés à Genève, à Berne et à Zurich. Les forces de police ne peuvent que partiellement s'acquitter de ces tâches puisque leurs moyens ordinaires doivent aussi leur permettre d'assurer la sécurité de nombreux édifices relevant de la compétence cantonale (commerces, synagogues, etc.).

Genève ne dispose plus du personnel nécessaire pour veiller à la sécurité des grands complexes administratifs tels que, notamment, le Palais des Nations, les sièges du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Etant donné le grand nombre de personnes occupées à des tâches stationnaires, les policiers manquent lorsqu'il y a lieu d'intervenir. La police est submergée de tâches de protection et de surveillance. Parfois, il a même fallu revoir à la baisse certaines missions premières de la police.

Ce genre de menaces devrait persister tout au long du procès contre Öcalan qui, à en juger actuellement, devrait durer plusieurs mois.

### **13 L'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mars 1999**

Se fondant sur son analyse de la situation, le Conseil fédéral a conclu que des actes de violence par des membres et des sympathisants du PKK, notamment des attaques contre des représentations diplomatiques de pays étrangers et des installations

d'organisations internationales, restent possibles. Il s'agit aussi d'atteindre un niveau de sécurité qui tienne la comparaison avec l'Europe communautaire.

Compte tenu de la gravité de la situation, le Conseil fédéral a donc décidé, par arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1999, de donner suite aux requêtes formulées par les Conseils d'Etat genevois et bernois ainsi que – sous réserve d'une demande en ce sens du Conseil d'Etat zurichois – par la ville de Zurich afin d'obtenir la mise à disposition des formations de l'armée nécessaires pour renforcer et décharger les forces de police appelées à surveiller les installations relevant de la responsabilité de la Confédération. Entre-temps, le Conseil fédéral a reçu la requête du canton de Berne. Par lettre du 3 mars 1999, le Conseil d'Etat zurichois a provisoirement rejeté l'offre du Conseil fédéral.

Il a été établi que la troupe interviendrait en premier lieu pour décharger la police des tâches de surveillance des bâtiments que la Confédération aura signalés et qui relèvent de sa responsabilité. Le DDPS édicte un ordre général et arrête les détails de l'engagement. L'autorisation de faire intervenir au plus 2000 soldats dans le cadre d'un service d'appui est limitée provisoirement à quatre mois. La planification et la conduite de l'engagement appartiennent à l'état-major général. La troupe est rattachée aux corps de police civile et placée sous les ordres du commandant de la div ter compétente. L'ordonnance concernant les pouvoirs de police de l'armée (OpoA; RS 510.32) régit les attributions de police de la troupe et l'usage qu'elle peut faire de ses armes à feu.

#### **14 La nécessité d'un arrêté fédéral**

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

Le Conseil d'Etat genevois communique que le concordat de Suisse romande en matière de police n'est pas en mesure de renforcer durablement la police genevoise. En l'état actuel des choses à Berne, à Zurich et dans d'autres cantons, on ne peut non plus attendre une assistance suffisante de leur part.

Un engagement de la police au niveau intercantonal n'entre pas en ligne de compte, étant donné le caractère national de la menace. Car il entraînerait inévitablement, dans les autres cantons, un affaiblissement de leurs dispositifs de sécurité. Recourir à des agents de police pour exécuter essentiellement des tâches de protection n'est pas une solution défendable. Il importe en effet de disposer à l'échelon national d'une réserve dans laquelle peuvent être puisés au besoin les éléments d'une intervention intercantonale.

Un engagement du Corps des gardes-fortifications (CGF) ne se ferait pas sans affaiblir les dispositifs de surveillance de la frontière. Dans l'optique de l'évolution de la situation au Kosovo, cette solution n'est actuellement pas opportune. Même en retirant l'intégralité de ses effectifs à la frontière, le CGF ne serait aucunement en mesure de satisfaire les besoins des cantons.

Si de plus on prend en considération le principe de la subsidiarité, seules des formations militaires entrent en ligne de compte pour surveiller les édifices en question.

Le Conseil fédéral fonde son arrêté sur l'art. 70 LAAM qui dispose:

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

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

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

La présente disposition est en relation étroite avec l'art. 102, ch. 11, de la constitution fédérale (cst.). Le message relatif à la LAAM précise à ce sujet: «L'art. 102, ch. 11, cst., limite toutefois la compétence de mise sur pied du Conseil fédéral pour le service actif aussi bien du point de vue des effectifs (jusqu'à 2000 hommes) que de la durée (jusqu'à trois semaines). Les mises sur pied qui dépasseraient ce cadre doivent faire l'objet d'une décision ou d'une autorisation de l'Assemblée fédérale qui doit être convoquée immédiatement et qui peut seule disposer de l'armée (art. 85, ch. 9, cst.). La question se pose dès lors de savoir si cette restriction, qui a été conçue pour des mises sur pied en service actif, doit être également valable dans le cadre du service d'appui. Au 2<sup>e</sup> alinéa, nous proposons une solution intermédiaire en ce sens que nous maintenons certes la compétence de l'Assemblée fédérale pour l'approbation postérieure de tels engagements, mais que nous renonçons en règle générale à une convocation immédiate du Parlement tout en conservant le chiffre de référence de 2000 militaires. De cette manière, il sera tenu compte de l'importance politique que prend tout engagement important et de longue durée de l'armée, mais également du fait que le service d'appui a une signification politique moins aiguë que le service actif, si bien que, au point de vue du déroulement temporel, il suffit amplement que le Parlement s'occupe d'un cas spécifique lors de sa prochaine session.» (FF 1993 IV 81 et 82).

Ce sont le but, la durée et l'ampleur d'un engagement qui déterminent l'obligation qu'a le Parlement de donner son approbation et non pas la durée de service des unités ou des militaires. Toute autre interprétation reviendrait à vider de sa substance la disposition constitutionnelle, dès lors qu'il serait possible de la contourner à souhait en échelonnant la durée effective de l'engagement des différentes unités impliquées.

## 15 Procédure préalable

Etant donné sa nature, le présent message ne pouvait faire l'objet d'une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés. Mais il a été élaboré, en raison notamment de sa singularité, en étroite collaboration par les services compétents du DDPS, du DFJP et du DFAE.

## 2 Partie spéciale

### Art. 1

Comme l'indique le ch. 14, l'engagement de l'armée en service d'appui, ordonné par le Conseil fédéral, doit être approuvé ultérieurement. Au moment où les Chambres fédérales prendront leur décision, environ 600 militaires devraient être affectés à des

tâches de surveillance. L'arrêté du Conseil fédéral est provisoirement limité à quatre mois. L'engagement des troupes a lieu en tant que service d'appui. A cette occasion, le nombre de militaires engagés simultanément ne peut dépasser 2000.

Pour ce qui est de l'évolution que connaîtront les mois à venir, on peut se référer au commentaire du ch. 12. La menace devrait subsister au moins aussi longtemps que durera le procès intenté à Öcalan. En l'état actuel des choses, on peut admettre que ce dernier s'étendra sur plusieurs mois. Les possibilités de recours dont dispose Öcalan peuvent cependant prolonger la procédure.

Bien que le Conseil fédéral n'escompte pas pour l'heure une forte détérioration de la situation, il se pourrait malgré tout que le retour au calme se fasse attendre. Si ce dernier n'était pas intervenu après quatre mois, le Conseil fédéral ordonnerait, dans un nouvel arrêté qu'il présenterait au Parlement pour approbation, la poursuite de l'engagement de l'armée.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Cet engagement subsidiaire de sûreté n'entraînera vraisemblablement pas de coûts supplémentaires, car

- l'intervention de la troupe en faveur des différents corps de police se déroulera dans le cadre du plan des services de troupes d'intervention déterminées dont il est prévu qu'elles effectuent un CR ordinaire pendant la période considérée;
- les militaires nécessaires pour assurer la conduite du cdmt div/br ter effectueront des jours de service qui seront imputés à la durée totale des services obligatoires;
- le matériel supplémentaire (matériel de barrage, moyens de communication) sera mis à la disposition de la troupe par la Confédération. Ces coûts sont négligeables par rapport à ceux engendrés par un cours de répétition.

Il n'y aurait de conséquences financières et d'effets sur l'état du personnel que si l'engagement de l'armée devait être prolongé. En l'état actuel des choses, il semble que cela ne sera pas le cas car les troupes d'intervention engagées peuvent assurer la totalité de leur mission. S'il devait y avoir des dépenses supplémentaires, par exemple dans le domaine des télécommunications, il faudrait alors demander des crédits supplémentaires.

L'engagement de l'armée n'a pas d'incidence directe sur l'état du personnel car il est fait appel à des troupes en service d'instruction. Si les engagements subsidiaires et le recours à des formations effectuant des cours de répétition devaient perdurer, il s'ensuivrait des effets sérieux quant aux nouveaux matériels à introduire et au niveau nécessaire de formation de la troupe. Une grande partie des militaires engagés le seront à nouveau pour l'Expo.01. En conséquence, les formations concernées ne recevront pas, pendant les six années à venir, de formation portant sur leurs tâches principales.

#### **4 Programme de la législature**

Le projet ne figure pas au rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995–1999. Mais il ne fait aucun doute que le présent arrêté fédéral sur l’engagement de l’armée pour assurer la protection d’installations menacées constitue un important objectif de la politique gouvernementale.

#### **5 Bases juridiques**

##### **51 Constitutionnalité**

L’arrêté fédéral est conforme à la constitution. Il se fonde sur l’art. 85, ch. 9, cst.

##### **52 Forme juridique**

Conformément aux art. 4 à 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le présent acte législatif doit revêtir la forme de l’arrêté fédéral simple. L’arrêté n’est donc pas de portée générale. Le référendum ne peut être demandé pour ces arrêtés fédéraux (art. 8, al. 2, LREC).

D’après l’art. 70, al. 2, LAAM, l’Assemblée fédérale doit approuver l’engagement lors de la session suivante.

40295

# Arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 85, ch. 9, de la constitution;

vu l'art. 70 LAAM<sup>1</sup>;

vu le message du Conseil fédéral du 8 mars 1999<sup>2</sup>,

*arrête:*

## **Art. 1**

<sup>1</sup> Le service d'appui de l'armée, ordonné par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mars 1999 pour renforcer les forces de police et les décharger de certaines tâches de surveillance qui leur incombent dans le cadre de la protection d'installations relevant de la responsabilité de la Confédération, est approuvé. Il expire le 1<sup>er</sup> juillet 1999 au plus tard.

<sup>2</sup> 2000 militaires au plus prennent simultanément part à l'engagement.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe les modalités de l'engagement.

## **Art. 2**

Le présent arrêté qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

40295

<sup>1</sup> RS 510.10

<sup>2</sup> FF 1999 2743

## **Message concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées du 8 mars 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.025
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1999
Date	
Data	
Seite	2743-2752
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 808

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.