

# Rapport explicatif

sur Révision du loi sur l'armée et l'administration militaire en rapport avec la Message concernant l'arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR Atalanta de l'Union européenne et la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire

---

## Condensé

*Durant les douze derniers mois, les attaques de pirates au large de la Corne de l'Afrique et dans le golfe d'Aden (entre la Somalie et le Yémen) contre des navires marchands et de plaisance ont fortement augmenté. Pour faire face à cette menace, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une série de résolutions visant à améliorer la lutte contre la piraterie.*

*L'Union européenne a pris le relais d'une première opération de l'OTAN en instituant l'opération militaire NAVFOR Atalanta (opération Atalante). L'objectif de cette opération est premièrement de protéger les navires du Programme alimentaire mondial (PAM) et les autres convois humanitaires, deuxièmement d'offrir une protection aux navires marchands vulnérables et, enfin, de combattre la piraterie. L'opération Atalante ne constitue que l'une des contributions de l'UE à la stabilisation de la Corne de l'Afrique.*

*Comme tous les Etats membres de l'ONU, la Suisse est invitée par le Conseil de sécurité à contribuer à la protection des bateaux affrétés par le PAM et à participer à la lutte contre la piraterie dans les eaux au large de la Somalie. Une contribution substantielle de la Suisse donnerait donc un signal fort de solidarité internationale. Il s'agit cependant aussi de défendre des intérêts stratégiques de la Suisse, dont la liberté de commerce de notre flotte marchande pour laquelle un investissement considérable a été consenti ces cinquante dernières années.*

*La participation de militaires suisses (limitée à 30 personnes et à une année) s'appuie sur l'art. 69, al. 1 et 2, de la loi sur l'armée et l'administration militaire (Service d'appui aux opérations d'aide humanitaire et service d'appui destiné à la sauvegarde d'intérêts suisses à l'étranger). Du fait de la constellation de l'opération Atalante, la Suisse bénéficie du soutien de la communauté internationale pour la protection de ses intérêts, sans qu'il lui soit demandé une stricte réciprocité. Elle ne peut cependant tabler durablement sur un telle donne. Le phénomène des Etats fragiles ou défaillants (failed states) allant s'amplifiant, de nouvelles opérations internationales de police de ce type demeurent probables. La Suisse partage avec la communauté internationale une vulnérabilité aux dangers liés à la déliquescence des structures étatiques. Sa participation à de telles actions sert donc à la fois ses propres intérêts et la solidarité internationale.*

---

*C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement une modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire en plus de l'approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération Atalante. Cette modification crée la base légale permettant à la Suisse de participer par des moyens militaires à des opérations internationales de police qui satisfont aux principes de sa politique extérieure et de sécurité, lorsque des intérêts importants de la Suisse sont directement ou indirectement menacés.*

# 1 Modification de la LAAM

## 1.1 Contexte

Lorsque la communauté internationale est appelée à gérer des crises, elle se voit de plus en plus confrontée au défi que représente la déliquescence des structures étatiques dans un nombre croissant de pays. Le principe selon lequel l'ordre international repose sur une pluralité d'États souverains est aujourd'hui mis à mal: dans des régions de plus en plus nombreuses de la planète, les structures étatiques sont à tel point affaiblies, si tant est qu'elles existent encore, que les États concernés ne peuvent plus exercer effectivement leur souveraineté. En l'absence de structures étatiques, il y a d'une part le risque que la population civile soit livrée sans défense aux agissements de bandes armées. D'autre part, de telles zones de non-droit constituent un terrain propice à la criminalité armée, au trafic d'armes, de drogues et d'êtres humains, ainsi qu'au terrorisme. Des régions entières risquent d'être ainsi déstabilisées.

Ce phénomène non seulement compromet la sécurité des opérations humanitaires, mais affecte aussi directement la sécurité et la prospérité de pays qui ne sont pas eux-mêmes en proie à un processus de délitement des structures étatiques. En effet, soit le territoire de ces États défaillants sert de base arrière à des réseaux criminels; soit il est stratégiquement important pour l'approvisionnement mondial en énergie et en matières premières; soit l'effondrement d'États provoque des flux de réfugiés.

La communauté internationale a d'abord répondu à ce défi en mettant sur pied des missions de paix dites «multidimensionnelles», qui couvrent différentes phases de la gestion internationale des crises: la nouvelle génération des opérations de maintien de la paix de l'ONU ne se limite plus à la surveillance militaire des accords de cessez-le feu, mais englobe un large éventail de mesures civiles et militaires. Aux missions militaires classiques sont venues s'ajouter des tâches subsidiaires civiles destinées à assurer la sécurité et l'ordre publics voire la surveillance des frontières. Ce volet civil englobe des missions de police, la protection de la population civile et des actions humanitaires, l'arrestation de criminels de guerre, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion d'anciens combattants, le rapatriement de réfugiés, sans oublier la mise en place de structures étatiques civiles.

Dans certains cas, face à l'ampleur de la déstabilisation, la communauté internationale s'emploie en priorité à renforcer la protection des opérations humanitaires et à circonscrire les dangers qui menacent directement la sécurité internationale. Cette démarche trouve une illustration dans les résolutions que le Conseil de sécurité a adoptées en 2008 afin de lutter contre la piraterie au large des côtes de la Somalie. Par ces résolutions, le dispositif international de gestion des crises vise spécifiquement les acteurs civils de réseaux criminels qui utilisent le territoire d'un État défaillant comme base arrière de leurs agissements. La communauté internationale assume des fonctions de police dans les eaux territoriales de la Somalie, où l'État somalien ne peut plus s'acquitter de ses missions régaliennes. L'objectif direct de l'opération est de mettre un terme aux actes criminels, qui font obstacle aux livraisons d'aide humanitaire au profit de la population civile de la Somalie et menacent de façon générale la sécurité de la navigation internationale.

À l'instar de nombreux autres États de la communauté internationale, la Suisse œuvre pour la protection de la population civile dans les situations de crise interna-

tionales. En tant que société démocratique ouverte qui a construit sa prospérité sur une étroite imbrication dans le système économique mondial, elle est elle aussi vulnérable aux dangers résultant du délitement des structures étatiques.

## **1.2 Scénarios pour de futurs engagements**

En vertu du droit international, des missions internationales de police du type d'Atalante ne peuvent être menées que si l'État concerné a donné son accord. En l'absence de structures étatiques qui puissent être sollicitées pour apporter un soutien ou donner leur accord, une telle mission ne peut être conduite que sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.

A l'avenir, des opérations internationales de police pourront être envisagées là où des Etats se trouvent à tel point dépassés dans l'exercice de leur souveraineté qu'il en résulte de graves dangers soit pour leur population civile, soit pour la sécurité internationale. L'art. 69, al. 1, LAAM, permet certes de fournir un service d'appui en cas de dangers pour la population civile, mais la législation actuelle est lacunaire en ce qui concerne les dangers que représente le délitement d'Etats pour la communauté internationale et donc, indirectement, pour la Suisse. Or, lorsque la sécurité et l'ordre public ou l'approvisionnement du pays sont en jeu, la Suisse a un intérêt majeur à participer à de telles missions internationales.

On peut envisager, par exemple, des actions internationales de police visant à protéger des infrastructures internationales importantes, des itinéraires de transport ou des couloirs énergétiques, comme des oléoducs et des gazoducs, qui assurent l'approvisionnement énergétique mondial. Des risques environnementaux majeurs, tels que des accidents nucléaires, des pollutions pétrolières, des incendies d'entrepôts de pétrole, survenant dans la juridiction d'un Etat défaillant pourraient nécessiter des actions internationales de police de ce type. Le même raisonnement s'applique à la protection de ressources naturelles présentant une dimension sécuritaire, comme les gisements d'uranium, qui se trouvent dans la sphère d'influence d'un Etat défaillant et doivent être protégées contre une exploitation illicite et non contrôlée. La participation à des missions internationales de protection des frontières destinées à canaliser et à sécuriser les flux migratoires peut également s'inscrire dans de telles missions de police.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que, d'une manière générale, les Etats se heurtent à l'avenir à leurs propres limites et sollicitent le soutien de la communauté internationale, faute de pouvoir assumer seuls les missions décrites précédemment.

## **1.3 Service d'appui pour des opérations internationales de police**

Le service d'appui a été introduit par la loi du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire. Ce nouveau type de mission devait permettre d'apporter une réponse à l'élargissement et au déplacement du spectre des menaces et des risques. Il englobe toutes les aides militaires apportées à des autorités civiles dans une situation extraordinaire, à savoir lorsque les autorités civiles ne sont plus en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps.

La LAAM a également prévu pour la première fois l'engagement de l'armée à l'étranger pour des missions d'aide en cas de catastrophe (art. 69). L'introduction de cette disposition répondait d'une part à l'intérêt de la Suisse à apporter son aide lors de grandes catastrophes susceptibles d'avoir des répercussions sur son territoire national. D'autre part, elle s'inscrivait aussi dans un souci de solidarité internationale. En 2004, l'éventail des missions menées à l'étranger dans le cadre du service d'appui a été étendu aux opérations humanitaires en général. L'objectif était de pouvoir également envoyer des troupes à l'étranger dans le cadre de missions de gestion des flux migratoires ou de soutien à la population civile en cas de conflit. Par ailleurs, le service d'appui a été complété de manière à permettre l'engagement de militaires à l'étranger pour assurer la protection de personnes ou d'objets particulièrement dignes de protection (par ex. protection d'ambassades suisses, rapatriement de ressortissants suisses de régions en crise, FF 2002 816).

Le service d'appui dans le cadre d'actions internationales de police doit donc compléter l'éventail des missions de police qui sont menées lorsque les autorités civiles ou militaires du lieu ne peuvent s'acquitter de cette tâche et que des intérêts suisses sont directement ou indirectement menacés. Un tel engagement doit en outre satisfaire aux principes de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse et ne pas être dirigé contre un Etat. Les mêmes raisons que par le passé ont conduit à compléter l'éventail des missions: apporter une réponse aux nouvelles menaces et servir les intérêts de la Suisse et la solidarité internationale.

### **1.3.1 Délimitation par rapport aux opérations de promotion de la paix**

Il faudra décider cas par cas si des troupes peuvent être envoyées à l'étranger pour des missions internationales de police dans le cadre du service de promotion de la paix ou du service d'appui. Les opérations humanitaires menées par l'armée suivent la même procédure. Lors de la révision du service d'appui dans le cadre de la révision du 4 octobre 2002 de la LAAM (réforme Armée XXI), le législateur n'a pas exclu que l'armée puisse effectuer certaines opérations humanitaires dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Cela vaut également pour les missions de police.

Le personnel civil de police continuera à être envoyé à l'étranger sur la base de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9).

### **1.3.2 Délimitation par rapport à des actes de guerre**

La nature juridique des missions de police exclut toute assimilation à des actes de guerre. De telles opérations ne sont dirigées ni contre un Etat ni contre des combattants au sens du droit international humanitaire. L'élément central d'une mission de police est le maintien de l'ordre et de la sécurité, qui incombe normalement à l'Etat. Cette tâche englobe en particulier la protection de la population civile ou d'objets

dignes de protection et doit être menée dans le respect des normes internationales des droits de l'homme.

Les pouvoirs de police de l'armée sont réglés dans la LAAM (art. 92) et dans l'OPoA. Y figurent des mesures telles que maintenir provisoirement des personnes en état d'arrestation, éloigner et tenir à distance les personnes, les fouiller, contrôler les objets et procéder à des séquestres. Le recours aux armes doit également obéir aux règles applicables aux opérations de police: l'arme peut être utilisée en dernier recours pour accomplir une mission de protection ou de garde, dans la mesure où les intérêts à protéger le justifient.

### **1.3.3 Délimitation par rapport aux opérations d'imposition de la paix**

Les missions internationales de police au sens du présent projet ne sont pas dirigées contre un Etat. L'accord de l'Etat concerné est requis, mais si ses structures étatiques ne sont pas suffisamment solides pour qu'il puisse solliciter lui-même un soutien, un mandat de l'ONU suffit.

Le postulat de départ est que l'ONU agit en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies lorsqu'elle adopte un mandat pour une opération internationale de police., autorisant de ce fait le recours à la force pour mener la mission à bien. De telles opérations ne doivent cependant pas être assimilées à des missions d'imposition de la paix. En effet, elles ne sont pas dirigées contre des Etats en tant que sujets du droit international.

### **1.4 Absence de procédure de consultation**

Le Conseil fédéral a décidé, pour des raisons de calendrier, de renoncer à la procédure de consultation, afin que le Parlement puisse examiner conjointement la modification de la LAAM et la question d'une participation suisse à l'opération Atalante. Les deux dossiers sont en effet voisins, même si, juridiquement parlant, ils ne sont pas directement liés.

Les cantons et les tiers ne sont pas touchés par le présent projet. Les partis politiques peuvent faire valoir leur position dans le cadre de la procédure parlementaire.

### **1.5 Commentaire**

*Art. 69, al. 2*

La deuxième phrase de l'al. 2 («Le Conseil fédéral détermine le type d'armement») est supprimée et son contenu inscrit dans un nouvel al. 4, afin que la compétence du Conseil fédéral porte sur l'ensemble de l'article.

*Art. 69, al. 3*

La protection de missions d'aide humanitaire ainsi que de personnes ou d'objets particulièrement dignes de protection à l'étranger, qui peut impliquer l'exécution de tâches de police par l'armée, continue de se fonder sur l'art. 69, al. 1 et 2.

Le nouvel al. 3 sert de base subsidiaire aux actions internationales de police destinées à apporter un soutien à des structures étatiques à l'étranger dans l'exécution de leurs tâches de police. De telles actions sont aussi possibles lorsque des structures étatiques sont trop faibles pour assumer des missions régaliennes. Les conditions générales fixées à l'art. 67, al. 2, LAAM doivent être remplies.

A l'instar du service d'appui pour des opérations humanitaires, le service d'appui pour des missions internationales de police soulève des questions ayant trait à la répartition des tâches entre acteurs civils et militaires. Il faut partir de l'idée que les tâches de police exécutées en service d'appui consisteront pour l'essentiel en missions de protection. L'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger doit être possible à titre subsidiaire pour des tâches de police, lorsque le profil des compétences requises n'a pas un caractère strictement civil. Il n'est pas exclu que des contingents militaires investis de tâches de police participent à une mission aux côtés d'unités de police civiles.

*Let. a:* D'une manière générale, un engagement n'a lieu que si plusieurs Etats (deux Etats au moins) ou une organisation internationale sollicitent la Suisse pour un soutien international à des missions de police. Sont considérées comme organisations internationales au sens du droit international les organisations qui regroupent au moins deux Etats et comportent un organe exécutif.

*Let. b:* Comme mentionné ci-dessus, un engagement ne peut jamais être dirigé contre un Etat. Les missions de police sont conduites sur le territoire relevant de la juridiction d'un Etat, mais elles ne visent pas ses institutions politiques. En vertu du droit international, une telle mission de police ne peut donc être menée sans l'accord de l'Etat concerné. En l'absence de structures étatiques qui puissent être sollicitées pour apporter un soutien ou donner leur accord, une mission ne peut être conduite que sur la base d'un mandat de l'ONU

*Let. c et d:* Un engagement ne peut avoir lieu que si des intérêts suisses importants sont directement ou indirectement menacés. La définition des intérêts suisses ressort des dispositions de la Constitution, en particulier de son art. 2. Comme la menace transcende les frontières dans de tels cas et qu'il existe une étroite relation entre les différents dangers, il n'est pas possible de distinguer clairement les dangers directs des dangers indirects. La let. d pose dès lors une autre condition, en prévoyant explicitement que les engagements doivent toujours être conformes aux principes de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse.

L'art. 70 LAAM (mise sur pied et attribution, obligation d'obtenir l'approbation du Parlement) s'applique également à la participation de la Suisse à des actions internationales de police. Les décisions de ce type sont en tout état de cause toujours soumises à l'approbation des Chambres fédérales, car les missions durent généralement plus de trois semaines.

#### *Art. 69, al. 4*

Les missions de police assurées par l'armée peuvent être effectuées avec des armes. Le Conseil fédéral devra déterminer cas par cas le type d'armement. L'emploi des armes est soumis au principe de proportionnalité, tel qu'il est appliqué dans le cadre

d'opérations de police. Les règles d'emploi des armes seront donc formulées en conséquence.

La possibilité d'armer des militaires envoyés en service d'appui à l'étranger était explicitement prévue dans la LAAM pour assurer la protection de personnes ou d'objets particulièrement dignes de protection à l'étranger. En revanche, l'armement des militaires participant à des opérations humanitaires n'était pas explicite, même si le message sur la réforme Armée XXI prévoyait cette possibilité pour l'autoprotection ou à des fins de surveillance, en accord avec l'Etat demandeur ((FF 2002 816, commentaire de l'art. 69, al. 1). L'introduction du nouvel al. 4 règle désormais de manière uniforme le port d'armes en service d'appui à l'étranger.

#### *Art. 69, al. 5*

Le service d'appui à l'étranger est fondé sur le volontariat. Comme par le passé, de tels engagements ne peuvent être déclarés obligatoires pour tous les militaires que s'ils sont destinés à soutenir des actions humanitaires dans les régions frontalières. Le projet introduit la possibilité de déclarer obligatoires les engagements de militaires en service d'appui à l'étranger dans d'autres cas.

Cette modification correspond à celle de l'art. 47, al. 4, LAAM, actuellement en examen au Parlement (FF 2008 2841). Le projet se trouve encore en procédure d'élimination des divergences, mais il ne subsiste aucune divergence quant à l'art. 47, al. 4 LAAM. La nouvelle teneur de cette disposition prévoit que le personnel militaire peut être tenu d'effectuer des engagements à l'étranger dans le cadre du service d'appui. Afin d'éviter des imprécisions ou des contradictions dans la loi, l'al. 3 de l'art. 69 est modifié en conséquence.

## **1.6 Conséquences**

### **1.6.1 Conséquences pour la Confédération**

La modification de la LAAM n'a pas de conséquences financières directes. Seul un engagement effectué sur la base de la présente modification de la LAAM engendrera des coûts.

### **1.6.2 Conséquences pour les cantons**

Le projet ne modifie pas les tâches des cantons.

### **1.6.3 Conséquences économiques**

Les conséquences concrètes en termes économiques ne pourront être établies que sur la base d'un engagement concret. Le présent projet permet toutefois à la Suisse de participer solidairement à des missions internationales qui vont dans l'intérêt de l'approvisionnement de la Suisse, et donc de son économie.

## **1.7 Liens avec le programme de la législature**

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de législature 2007 à 2011 (BBl 2008 753), ni dans l'arrêté du 18 septembre 2008 sur le programme de législature 2007 à 2011 (BBl 2008 8543).

## **1.8 Aspects juridiques**

### **1.8.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

La législation militaire, de même que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée, relèvent de la Confédération (art. 58, al. 2, et art. 60, al. 1, de la Cst.). Celle-ci peut dès lors édicter les dispositions nécessaires dans ce domaine. La présente modification n'affecte pas les compétences des cantons.

### **1.8.2 Compatibilité avec les obligations internationales et la neutralité de la Suisse**

Les modifications proposées par le présent projet sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Elles ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse à l'égard d'autres Etats ou d'organisations internationales. La Suisse décide en toute souveraineté et cas par cas si elle souhaite participer à une mission internationale de police.

L'élargissement du service d'appui aux missions internationales de police est compatible avec la neutralité suisse. De telles actions ne constituent pas des actes de guerre et ne sont pas dirigées contre un Etat.

Si, en raison de structures étatiques défaillantes, l'Etat concerné n'a pas donné explicitement son accord, une telle mission ne pourra être menée que sur la base d'un mandat de l'ONU. Cette règle permet d'éviter de devoir recourir au droit ou à la politique de la neutralité en cas de doute.

### **1.8.3 Forme de l'acte**

Le présent projet modifie une loi existante. Conformément à l'art. 164 de la Constitution, la modification doit être édictée sous la forme d'une loi.

### **1.8.4 Frein aux dépenses**

Le présent projet ne contient pas de disposition relative à des subventions, ni de crédit d'engagement ou de plafond des dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Il n'est donc pas soumis aux dispositions sur le frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution).

### **1.8.5 Conformité à la loi sur les subventions**

Le présent projet ne prévoit pas d'aides financières ou d'indemnités au sens de la du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1).

### **1.8.6 Délégation de compétences législatives**

Le présent projet ne délègue aucune compétence législative.

**Loi fédérale  
sur l'armée et l'administration militaire  
(LAAM)**

Projet

**Modification du ...**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 22 avril 2009<sup>1</sup>,  
arrête:*

**I**

La loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

**Art. 69, al. 2, 3, 4 (nouveau) et 5 (nouveau)**

<sup>2</sup> Pour autant que des intérêts suisses doivent être sauvegardés, des troupes peuvent être engagées à l'étranger pour assurer la protection de personnes ou d'objets particulièrement dignes de protection.

<sup>3</sup> Des troupes peuvent être engagées à l'étranger pour participer à une mission internationale de police lorsque :

- a. plusieurs Etats ou une organisation internationale le demandent ;
- b. la mission n'est pas dirigée contre un Etat ;
- c. des intérêts importants de la Suisse sont directement ou indirectement menacés, et
- d. l'engagement est conforme aux principes de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral détermine dans chaque cas l'armement des troupes.

<sup>5</sup> Le service d'appui à l'étranger est volontaire. Il peut être déclaré obligatoire :

- a. pour le personnel militaire ;
- b. pour tous les militaires pour soutenir l'aide humanitaire dans les régions frontalières.

**II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur

<sup>1</sup> FF 2009 ...  
<sup>2</sup> RS 510.10