Zeitschrift: Schweizer Soldat : die führende Militärzeitschrift der Schweiz

Herausgeber: Verlagsgenossenschaft Schweizer Soldat

Band: 82 (2007)

Heft: (12)

Artikel: Le principe de subsidiarité et les engagements de l'armée au profit des autorités civiles : un concept à géometrie variable

Autor: Schwab, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-718089

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le principe de subsidiarité et les engagements de l'armée au profit des autorités civiles: un concept à géometrie variable

534/ 911

Le principe de subsidiarité, appliqué à l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles, est un concept à la mode. Simple dans son énoncé, ce principe présente néanmoins un contenu aux contours mal définis, ce qui donne lieu à bon nombre d'interprétations et de malentendus. Le présent article remonte aux sources historiques de la subsidiarité avant d'en examiner l'application dans l'organisation étatique de la Suisse et dans la répartition des compétences en matière de sécurité. Finalement, il décrit l'évolution de la notion dans la doctrine militaire suisse et propose quelques réflexions sur l'avenir des engagements subsidiaires de l'armée.

Philippe Schwab*

1. Origine et définitions du principe de subsidiarité

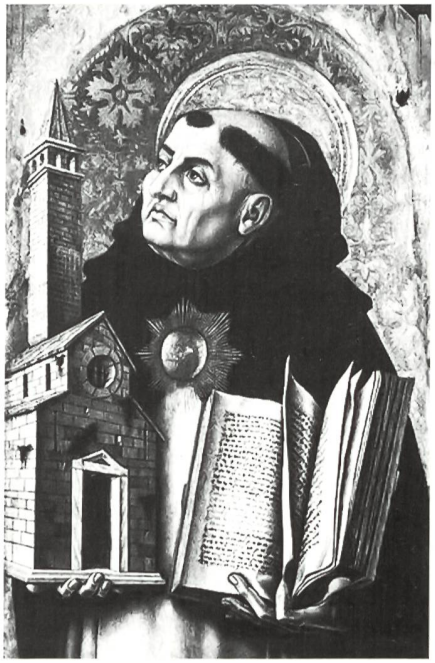
1.1. Etymologie

La notion de *subsidiarité,* récente, trouve en fait son origine dans un principe aussi ancien que l'histoire européenne. Elle puise ses sources chez Aristote qui décrit la société comme un ensemble de groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres. La famille est capable de suffire aux besoins de sa vie quotidienne et le village, à ceux d'une vie quotidienne élargie.[1]

Le terme vient du latin *subsidium* («aide»), et s'applique en français, dès le XIVe siècle, aux troupes de réserve – on parle notamment des «chevaliers subsidiaires» – auxquelles une armée régulière faisait appel lorsqu'elle avait besoin de renforts.[2] Le mot «subside», qui désigne une somme d'argent versée à un particulier ou à une association à titre de secours, reprend cette notion d'aide en cas de besoin. En allemand, l'origine militaire du terme a perduré: les «Subsidien» sont les fonds, les troupes ou le matériel militaire qu'un Etat met à disposition d'un allié en guerre pour lui venir en aide.

1.2. Les sources: de Thomas d'Aquin au Traité de Maastricht

Bien qu'étymologiquement d'origine militaire, le principe de subsidiarité, en tant que principe d'ordonnancement social, trouve sa source dans la philosophie, et plus particulièrement dans l'enseignement de Thomas d'Aquin. Ce dernier assigne au pouvoir politique la tâche d'assurer la paix et la sécurité et de «se soucier du progrès, et ceci en s'appliquant (...) à corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre, à suppléer, s'il y a quelque manque, et à parfaire, si quelque chose de meilleur peut être fait».[3] Thomas d'Aquin rejette toute unification excessive: le pouvoir temporel supplée, secourt, aide les personnes, en laissant le maximum d'autonomie possible aux communautés «inférieures».



Thomas d'Aquin: le père de la subsidiarité. Source: retable Demidoff par Carlo Crivelli (1476), National Gallery, Londres

Dans cette optique, le principe de subsidiarité vise à laisser aux individus ou à des petits groupes d'individus (familles, quartiers, communautés, etc.) le soin de régler eux-mêmes les questions qui les concernent et n'admet l'intervention de collectivités plus grandes que si les individus ou les petits groupes ne peuvent donner une solution satisfaisante ou efficace aux problèmes qui leur sont posés. **La subsidiarité s'énonce dès lors comme suit: autonomie autant que possible, intervention autant que nécessaire.**[4] Le principe permet ainsi «à chaque personne de réaliser son essence sociale sous ses diverses formes possibles, tout en évitant par construction la concentration des pouvoirs».[5] Les sociétés sont subsidiaires par rapport à la personne, le cercle public l'est par rapport au cercle privé et ce dernier ne peut être ramené à un milieu uniquement individuel.

> La subsidiarité s'énonce comme suit: autonomie autant que possible, intervention autant que nécessaire.

La notion de subsidiarité est donc fort ancienne. Après avoir été théorisée au début du XVIIe siècle par Johannes Althusius dans la *Politica methodice digesta,* elle est modernisée dans la seconde moitié du XIXe et au début du XXe siècle; c'est notamment un élément clef de la doctrine sociale de l'Eglise catholique. Se référant à la relation entre l'Etat et la famille, le pape Pie XI relève dans son encyclique *Quadragesimo anno* de 1931 la fonction supplétive de toute collectivité (§ 79 et 80):

«(...) on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale: de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de (...) par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité (...) d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber.»

* Philippe Schwab, secrétaire des Commissions de gestion des Chambres fédérales, major, officier frac EMA 560, 3003 Berne. Mes remerciements vont à Nicolas Couchepin, collaborateur au Secrétariat des Commissions de gestion, qui a bien voulu relire le texte de manière critique avant sa publication.

[1] *Politique,* I, 2, 1252 b 10 ss.

[2] Tacite parle déjà des troupes subsidiaires («subsidiariae cohortes») lorsqu'il décrit l'expédition de Germanicus contre les Germains dans *Les Annales,* livre I, ch. 63. Aujourd'hui, on parlerait plutôt de formations supplétives.

[3] De *regno,* I, ch. 15.

[4] Voir C. Delsol, «La bonne étoile de la subsidiarité», in: P. Blickle; T.O. Hüglin; D. Wyduckel (éditeurs), *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft,* Duncker & Humbolt, Berlin, 2002, p. 86.

[5] P. Brault; G. Renaudineau; F. Sicard, *Le principe de subsidiarité,* Les études de la Documentation française, n° 5214, La Documentation française, Paris, 2005, p. 13.

Erschlossen BiG
MF /

En tant que concept théologique et sociopolitique, **la subsidiarité est un principe régulateur destiné à guider le choix d'une intervention à l'échelon le plus efficace et le plus proche des citoyens.** Pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, entre plusieurs niveaux de responsabilité, la préférence doit toujours aller au plus proche de l'initiative individuelle.

> La subsidiarité est un principe régulateur destiné à guider le choix d'une intervention à l'échelon le plus efficace et le plus proche des citoyens.

Le principe de subsidiarité tend à privilégier la base par rapport au sommet. Il met en évidence la *responsabilité des individus* et participe de l'idée que l'ordonnancement social s'édifie de bas en haut. Ainsi, l'Etat s'abstient de toute ingérence; il n'intervient qu'en dernière instance pour prendre en charge les tâches qui dépassent les forces de la collectivité inférieure. Dans cette définition, le principe de subsidiarité a également inspiré les pères du libéralisme politique (Thomas Hobbes, John Locke): l'État n'a pas le droit de tout faire, et il ne doit jamais faire ce que d'autres pourraient (mieux) faire à sa place.

> L'Etat n'a pas le droit de tout faire, et il ne doit jamais faire ce que d'autres pourraient (mieux) faire à sa place.

L'dée de subsidiarité ne s'attache pas aux fins de la société, mais aux principes réglant son organisation. Dès lors, elle peut s'appliquer à plusieurs types de situations. On a vu qu'en philosophie, elle porte d'abord sur les relations entre les particuliers et les collectivités; en sciences politiques, elle s'applique à la hiérarchie des collectivités publiques territoriales. Le terme est utilisé, par exemple, dans les rapports entre un Etat souverain – la France, le Canada, l'Allemagne ou la Confédération suisse – et ses démembrements (régions, départements, provinces, *Länder,* cantons, communes, arrondissements etc.) ou entre une communauté d'Etats (Union européenne, p. ex.) et ses membres. Dans cette acception, la subsidiarité constitue un principe d'organisation étatique servant au partage des compétences qui trouve son terrain d'élection dans la structure fédérale ou confédérale (voir ch. 2 *infra).*

Précisons ici que les débats sur la construction européenne et le Traité de Maastricht (1992) ont donné un nouvel élan au principe de subsidiarité et ont popularisé la notion dans le langage courant (ainsi que dans la doctrine militaire suisse).

1.3. Caractéristiques du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité recouvre donc trois fonctions:

- Principalement, une **fonction de non-ingérence:** il garantit la liberté d'action des entités inférieures en les protégeant contre les interventions des collectivités de rang supérieur.
- Eventuellement, une **fonction d'assistance:** la collectivité supérieure apporte son soutien aux entités inférieures quand les forces de ces dernières ne leur permettent plus résoudre leurs problèmes de manière individuelle ou qu'une intervention du niveau supérieur présente une efficacité plus grande.
- Exceptionnellement, une **fonction de suppléance:** en cas de défaillance ou de grave insuffisance des particuliers ou de leurs groupements une communauté de rang supérieur, ou l'Etat lui-même, peut chercher à les suppléer – au sens d'ajouter, de compléter, et non au sens de remplacer.[6] Cette intervention doit être nécessaire et limitée dans le temps (principe de proportionnalité).

A ce stade, on voit que les notions de non-ingérence et d'assistance, contredisent celle de suppléance. Les deux premières se réclament du plus grand respect possible des libertés, la troisième postule une sorte de «devoir d'ingérence» de l'échelon supérieur lorsqu'il s'agit de pallier les carences des niveaux inférieurs. Comme le relève très justement C. Millon-Delsol, «le principe [de subsidiarité] réunit (…) ces antithèses, et les affirme conjointement. Il est le lieu d'un paradoxe (…), et il n'existe que parce que ce paradoxe existe.»[7]

2. La subsidiarité appliquée à la Confédération suisse

2.1. Généralités

Le principe de subsidiarité est un des fondements politiques de l'Etat fédéral suisse. Il fonde les relations entre la Confédération et les cantons, les rapports entre les cantons et les communes et leurs relations avec les associations d'intérêt. Selon ce principe, la Confédération ne doit pas revendiquer des tâches pour l'accomplissement desquelles les Etats-membres disposent des compétences nécessaires et s'il n'existe aucune raison impérieuse de les unifier au niveau fédéral.[8]

La prégnance du principe de subsidiarité dans les structures politiques suisses est historique et politique. En effet, la Confédération suisse s'est constituée par le bas, à partir de cantons originairement souverains, qui se sont progressivement associés dans une structure fédérale (fédéralisme par association). Autrement dit: *la Confédération résulte de l'association des cantons et les cantons précèdent la Confédération dans l'exécution des tâches.*

2.2. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Le principe de subsidiarité, bien que n'étant pas (encore) expressément mentionné dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101),[9] s'exprime dans deux articles fondamentaux: l'art. 3 Cst. garantit la souveraineté des cantons et l'art. 42, al. 1 Cst. limite les compétences de la Confédération aux domaines expressément fixés par la Constitution. Les cantons accomplissent donc toutes les tâches non explicitement réservées, en tout ou partie, à la Confédération. L'art. 3 Cst., resté pratiquement inchangé depuis la création de l'Etat fédéral en 1848, dispose que «les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération». L'art. 42, al. 1 Cst. précise que «la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution». En conséquence, la compétence cantonale est la règle, la compétence fédérale l'exception.

Certaines tâches relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération: c'est le cas notamment des domaines des affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.), de l'organisation de l'armée (art. 60, al. 1, Cst.), de la politique monétaire (art. 99 Cst.), des services postaux et des télécommunications

[6] C. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne,* Presses Universitaires de France – PUF, coll. Léviathan, Paris, 1992, p. 6.

[7] Ibidem, p. 8.

[8] Voir J.-F. Aubert, «Le principe de subsidiarité dans la Constitution fédérale de 1999», in: *Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach,* coll. neuchâteloise, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Francfort, 2000, pp. 3–27.

[9] Dans son projet de Constitution de 1996, le Conseil fédéral avait proposé d'inscrire le principe de subsidiarité à l'art. 34, al. 3, relatif à la collaboration fédérale (FF *1997* I 604). Lors des débats parlementaires, il y a été renoncé, car la notion fut jugée trop vague. On notera que l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 3.10.2003, prévoit d'ancrer le principe de subsidiarité dans la constitution (art. 5a, nouveau; FF *2003* 6035). Cette modification constitutionnelle a été adoptée en votation populaire le 28.11.2004 (FF *2005* 883).

Collaboration entre l'armée et la police en matière de sécurité intérieure: World Economic Forum (2006). Source: Centre médias électroniques de l'armée (ZEM)

(art. 92 Cst.) ou de l'énergie nucléaire (art. 90 Cst.). La Confédération protège également l'ordre constitutionnel des cantons lorsque ces derniers ne sont pas en mesure de garantir le fonctionnement des institutions (art. 52, al. 2, Cst.).

Pour d'autres tâches, la Confédération agit en collaboration avec les cantons. Le plus souvent, la Confédération exerce une compétence législative, complète ou partielle, en édictant les règles juridiques dont l'application est laissée aux cantons. C'est le cas des domaines de la protection civile (art. 61, al. 1, Cst.), du droit civil et du droit pénal (art. 122 et 123 Cst.), de l'environnement (art. 74 Cst.) ou de la politique énergétique (art. 89 Cst.). Il arrive aussi que la Confédération exerce une compétence de promotion (p. ex. dans le domaine de la recherche [art. 64, al. 1, Cst.]) ou qu'elle fixe des principes généraux, comme c'est le cas pour l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.).

Les compétences des cantons sont généralement des compétences dérivées. Elles ne sont pas explicitement énumérées dans la constitution, mais toutes celles qui

Les compétences des cantons sont généralement des compétences dérivées.

ne sont pas expressément réservées à la Confédération, ou pas encore exercées par la Confédération, sont du ressort des cantons. C'est le cas, p. ex., des tâches de maintien de l'ordre. Dans certains cas, la constitution mentionne explicitement les compétences des cantons, notamment pour ce qui concerne l'instruction publique (art. 62, al. 1, Cst.), la culture (art. 69, al. 1, Cst.) ou la réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat (art. 72, al. 1, Cst.).

2.3. La sécurité: des compétences imbriquées

Il ressort de ce qui précède que les compétences dans certains domaines matériellement proches peuvent être partagées à divers degrés. C'est le cas, p. ex., du domaine de la sécurité où les compétences sont fortement imbriquées. Alors qu'**en matière de sécurité extérieure, la Confédération dispose d'une compétence constitutionnelle claire** (art. 58 à 60 Cst.), la situation est moins évidente pour ce qui concerne la sécurité intérieure.

Par principe, **le maintien de la sécurité intérieure incombe, à titre principal, aux cantons qui disposent de la compétence de police** pour faire respecter l'ordre et la tranquillité sur leur territoire. La Confédération dispose toutefois de certaines compétences en lien étroit avec la sécurité intérieure. Elle est notamment responsable de la protection de l'ordre

La Confédération dispose de certaines compétences en lien étroit avec la sécurité intérieure.

constitutionnel et de la protection de l'Etat (art. 52 Cst.), de la sécurité dans le trafic aérien (art. 87 Cst.) et de la surveillance de la frontière (art. 121 et 133 Cst.). Elle est également compétente, en collaboration avec les cantons, pour l'exécution des mesures de protection des représentations diplomatiques découlant des Conventions de Vienne (RS *0.191.01*, art. 22 et RS *0.191.02*, art. 31; art. 22 et 24 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, du 21 mars 1997; LMSI; RS *120)*.

La constitution reconnaît explicitement qu'il est difficile de tirer une limite claire entre les compétences des cantons et celles de la Confédération en matière de sécurité intérieure. C'est pourquoi elle invite les autorités concernées à «coordonne(r) leurs efforts en matière de sécurité intérieure» (art. 57, al. 2, Cst.). On notera par ailleurs que le terme de sécurité intérieure apparaît dans pas moins de six dispositions constitutionnelles (art. 57, al. 2; art. 58, al. 2; art. 58, al. 3; art. 173, al. 1, let. b; art. 185, al. 2 et art. 185, al. 3, Cst.), ce qui témoigne – si besoin est – de la difficulté de partager les compétences dans ce domaine de manière stricte.

Autorités compétentes	Tâches
Confédération	• Protection de l'ordre constitutionnel/protection de l'Etat (art. 52 Cst.) • Affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.) • Armée (art. 58 à 60 Cst.) • Protection civile (art. 61 Cst.) • Sécurité dans le trafic aérien (art. 87 Cst.) • Politique économique extérieure (art. 101 Cst.) • Approvisionnement économique du pays (art. 102 Cst.) • Sécurité à la frontière (art. 121 et 133 Cst.)
Confédération et cantons	• Sécurité intérieure (art. 57, al. 2, Cst.; art. 173, al. 1, let. b et c, Cst.; art. 185, al. 2 à 4, Cst.) • Protection des représentations étrangères (découlant du droit international public)
Cantons	• Ordre public

Figure 1: Schéma de répartition des compétences en matière de sécurité au sens large.

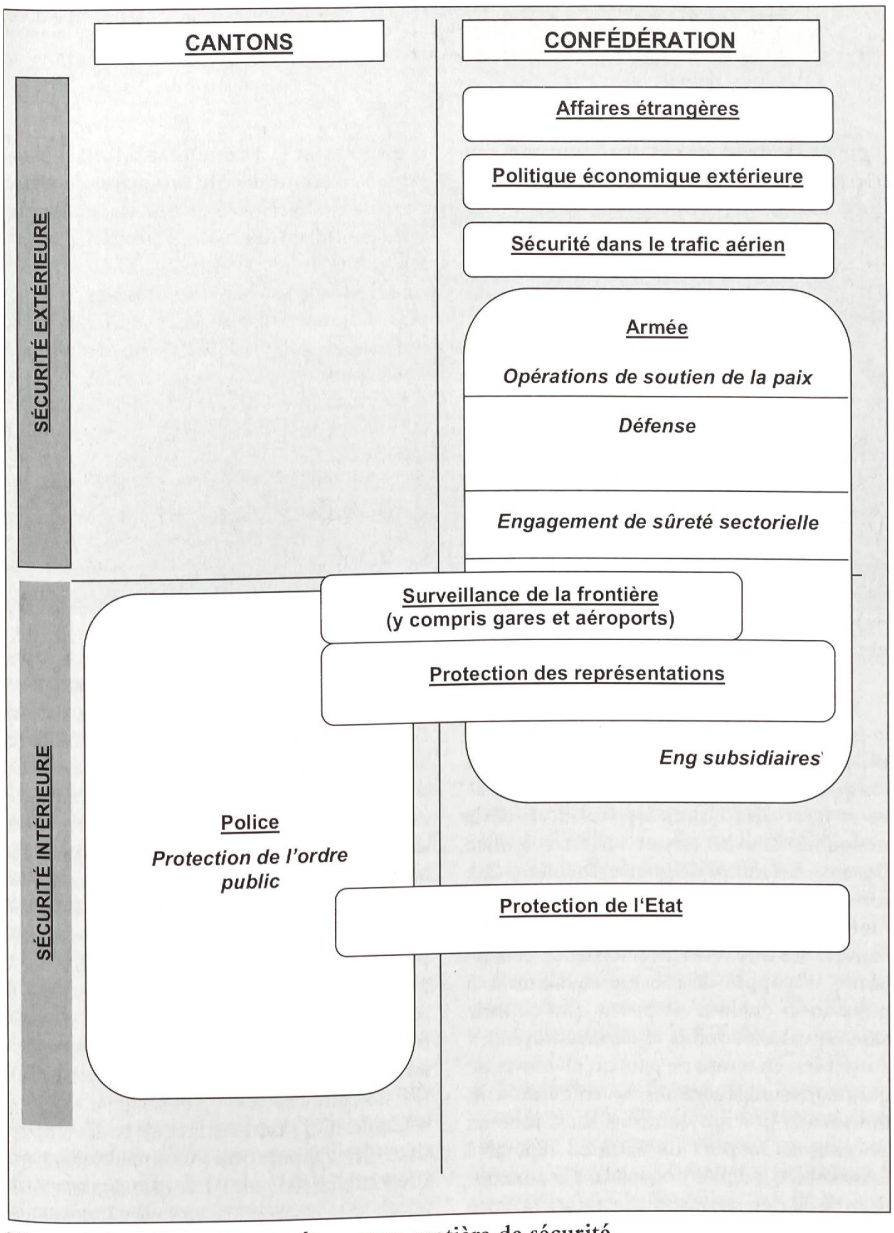


Figure 2: Interfaces et compétences en matière de sécurité.

3. Subsidiarité dans la législation et la doctrine militaire suisse

3.1 Cadre juridique actuel

L'art. 58, al. 2, Cst. définit les tâches de l'armée. Outre la mission traditionnelle de défense du pays et de la population, **la constitution prévoit que l'armée apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations exceptionnelles.** La constitution ne définit ni ne fixe aucune hiérarchie dans l'exécution des tâches de l'armée. Il appartient au législateur de concrétiser dans la loi le mandat constitutionnel et de dire comment les missions doivent être remplies.

L'art. 1er de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS *510.10)* définit la mission de l'armée. Il dispose que l'armée soutient les autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus à faire face aux menaces graves contre la sécurité intérieure ou à maîtriser d'autres situations extraordinaires, en particulier en cas de catastrophe dans le pays ou à l'étranger. Selon l'art. 67 LAAM, des troupes en service d'appui peuvent être mises à la disposition des autorités civiles qui le demandent afin de protéger des personnes ou des biens particulièrement dignes de protection, de sauvegarder la souveraineté aérienne, en cas de catastrophe ou de remplir d'autres tâches d'importance nationale. Il faut que la tâche soit d'intérêt public et que les autorités civiles ne soient plus en mesure de s'en acquitter par manque de personnel, de matériel ou de temps.

Les engagements de l'armée au profit des autorités civiles sont dits «subsidiaires» en ce sens qu'ils relèvent de la Confédération alors que la souveraineté en matière de police et d'ordre public constitue une compétence exclusive des cantons. **La nature subsidiaire d'un engagement ne signifie pas *ipso jure* que cet engagement est limité dans le temps,[10] ni dans l'importance des troupes engagées.** Dès que l'attribution de troupes aux autorités civiles dépasse 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines, l'accord du Parlement est requis (art. 70, al. 2, LAAM).[11]

> La nature subsidiaire d'un engagement ne signifie pas *ipso jure* que cet engagement est limité dans le temps, ni dans l'importance des troupes engagées.

Le principe de la subsidiarité qui sous-tend l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles repose sur la condition que l'armée n'exerce aucune tâche que les autorités civiles peuvent accomplir aussi bien qu'elle et qui n'exige pas absolument d'être exercée au niveau fédéral.

Les engagements subsidiaires ont pour caractéristique d'être placés sous la responsabilité des autorités civiles; les engagements placés sous la stricte responsabilité d'engagement militaire ne sont pas des engagements subsidiaires.

On distingue trois types d'engagements subsidiaires au sens de l'art. 67 LAAM:
- les engagements subsidiaires de sûreté,
- les engagements subsidiaires dans le cadre d'autres activités civiles,
- l'aide en cas de catastrophe.

[10] Voir R. Rhinow, *Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit von sogenannten Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit zuhanden des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*, 1.9.2003 et R. Rhinow, *Gutachten zur Frage der Gesetzmässigkeit von sogenannten Dauereinsätzen der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit zuhanden des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*, 1.10.2003. Il ressort de ces avis de droit qu'un appui subsidiaire ne représente pas toujours forcément une activité de durée limitée, mais peut devenir une tâche permanente. Sachant que l'adjectif «subsidiaire» peut avoir en français la signification d'accessoire ou de secondaire, son utilisation crée une distorsion dans la perception que l'on peut avoir de ce type d'engagements. A notre avis il serait préférable de parler d'«engagements d'appui de sûreté» ou d' «engagements complémentaire de sûreté» plutôt que d'engagements subsidiaires de sûreté.

[11] Voir, parmi de nombreux exemples, le message du Conseil fédéral du 12.2.2003 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui des autorités civiles dans le cadre de l'accord bilatéral avec la France à l'occasion du Sommet du G8 à Evian, du 1er au 3.6.2003 (FF *2003* 1373) et le message du Conseil fédéral du 31.5.2006 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors des rencontres annuelles du World Economic Forum 2007 à 2009 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité (FF *2006* 5351).

Les règles d'exécution font l'objet d'ordonnances du Conseil fédéral.

L'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer la protection de personnes et de biens (OPPB; RS *513.73)* règle l'engagement des troupes pour assurer la protection de personnes et de biens devant être particulièrement protégés. La troupe dispose dans ce contexte de certains pouvoirs de police nécessaires à l'accomplissement de sa mission (art. 92 LAAM).[12] En règle générale, les tâches prévues dans le cadre des engagements subsidiaires de sûreté sont accomplies par des unités militaires professionnelles, semi-professionnelles ou par des militaires en service long. Lorsque les effectifs de ces formations ne suffisent plus, il est fait appel aux formations en cours de répétition, à l'exception des recrues (art. 2, al. 3, OPPB).

L'engagement de moyens militaires dans le cadre d'autres activités civiles est fixé dans l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC; RS *510.212).* Cette dernière précise qu'un appui aux autorités civiles doit répondre à toute une série de critères contraignants. Les requérants doivent notamment démontrer qu'ils ne peuvent pas accomplir leurs tâches avec leurs propres moyens (art. 2, let. b, OEMC) et que la capacité d'intervention de la troupe de même que la disponibilité de l'armée ne sont pas compromises (art. 2, let. g, OEMC).

L'aide en cas de catastrophe est réglée dans une ordonnance particulière: l'ordonnance du 29 octobre 2003 sur l'aide militaire en cas de catastrophe dans le pays (OAMC; RS *510.213).* L'aide en cas de catastrophe est fournie lorsqu'un événement cause des pertes et des dommages tels que les moyens en personnel et en matériel dont dispose la communauté sinistrée ne sont plus appropriés ni suffisants.

3.2. Evolution de la notion d'appui aux autorités civiles entre 1960 et 2007

Instrument de l'Etat, l'armée a toujours eu pour mission d'assurer l'indépendance du pays et de faire respecter la politique de neutralité. Depuis les années 1960, l'éventail des engagements des forces armées s'est considérablement élargi. **Conçue initialement pour assurer uniquement la défense du territoire en cas d'agression, l'armée a été chargée progressivement de nouvelles tâches en temps de paix, notamment au profit d'organes civils.**

Voici un rappel de cette évolution depuis le milieu des années soixante:

- Dans la conception *1966 de l'armée,*[13] en temps de paix, l'armée a une tâche dissuasive et intervient contre les violations de la neutralité dans les airs et sur terre (police des airs). En temps de guerre, l'armée a une fonction défensive. Elle doit maintenir l'indépendance du territoire en opposant à l'adversaire une résistance acharnée et soutenue. Un appui de moyens militaires à la population civile n'est prévu que comme aide en cas de conflits et de catastrophes.[14] Aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, des engagements de ce genre sont limités à la portion congrue. Il est utile ici de citer le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la conception de la défense nationale militaire du 6 juin 1966: «Un fractionnement de l'armée en une partie destinée au combat et en une autre qui se consacrerait à la protection de la population (...) conduirait à un affaiblissement inadmissible de la défense de notre pays» (FF *1966* I 890). Dans la conception 66, l'accent est clairement placé sur la défense nationale militaire en cas de guerre. Le règlement sur la conduite des troupes 69 (CT 69) ne consacre d'ailleurs que deux lignes à la question de l'appui de l'armée aux autorités civiles (ch. 27 CT 69).
- La *conception de la défense générale de 1973*[15] précise les missions préventives et défensives de l'armée. Sa tâche est surtout axée sur la dissuasion, le combat défensif et la résistance en territoire occupé par l'ennemi. Dans le cadre de la défense générale, il est également prévu que «l'armée prête son concours aux autorités civiles» dans la mesure où sa mission principale le lui permet (FF *1973* II 127). Autrement dit, l'accomplissement des missions de combat en cas de guerre l'emporte sur l'aide aux autorités civiles. L'aide militaire aux autorités civiles est envisagée notamment pour protéger la population, en particulier par le renforcement de la protection civile au moyen des troupes de protection aérienne, dans le cadre des transmissions, du service sanitaire, de la protection AC, du service vétérinaire, du soutien et des transports. Un appui en faveur de la police n'est prévu qu' «en cas d'attaques massives, à main armée, contre l'ordre public, dans la mesure où les forces de police habituelles ne parviennent plus à maîtriser la situation» (FF *1973* II 127).
- Ce dernier point est précisé et développé dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur *le plan directeur de la défense militaire des années 80.*[16] Le recours à la troupe n'est envisagé que comme *ultima ratio,* notamment en cas d'actions massives à main armée contre l'ordre constitutionnel

Dans les années 80, le recours à la troupe n'est envisagé que comme *ultima ratio.*

Aide en cas de catastrophe: glissement de terrain à Gondo (2000).
Source: Service photographique de l'armée

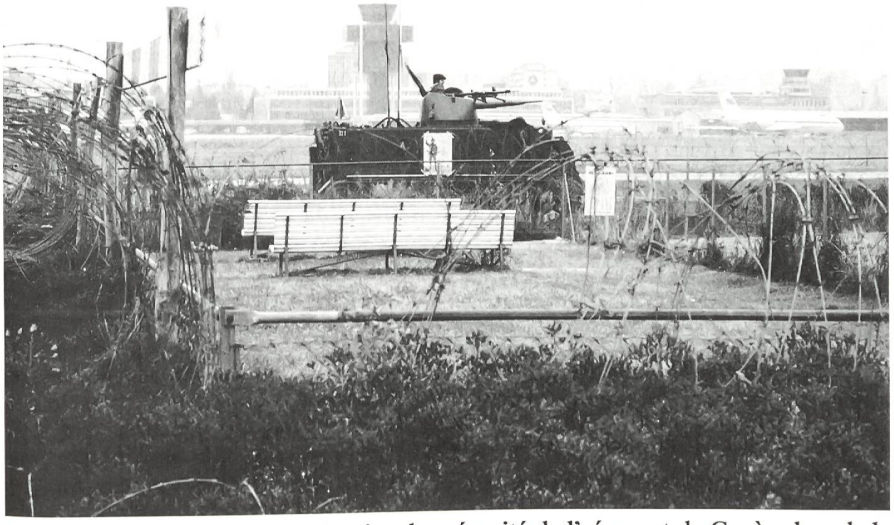
[12] Voir aussi l'ordonnance du 26.10.1994 concernant les pouvoirs de police de l'armée (OpoA; RS *510.32).*

[13] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la conception de la défense nationale militaire, du 6.6.1966 (FF *1966* I 873).

[14] De tels engagements étaient déjà prévus dans le règlement sur la conduite des troupes (règlement 51.20; CT 51), adopté par le Conseil fédéral le 26.12.1951 (voir ch. 220 à 224).

[15] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (conception de la défense générale), du 27.6.1973 (FF *1973* II 103).

[16] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le plan directeur de la défense militaire des années 80, du 29.9.1975 (FF *1975* II 1722).



Protection de conférences internationales: sécurité de l'aéroport de Genève lors de la rencontre Reagan-Gorbatchev (1985). Source: Service photographique de l'armée

et sur demande des autorités civiles. La troupe doit alors décharger et appuyer la police (service d'ordre). Le rapport souligne que des troupes combattantes pourraient être engagées pour protéger des installations importantes en cas d'augmentation des risques de recours à la violence (FF *1975* II 1736). Un engagement de moyens militaires en cas de paix n'est prévu qu'en cas de catastrophes.

Les directives pour la conduite opérative (DCO 77), qui se fondent sur le plan directeur de la défense nationale militaire des années 80, donnent quelques précisions sur les possibilités d'engagement de l'armée en faveur des autorités civiles. Seuls deux types d'engagements sont envisagés: l'aide en cas de catastrophe (ch. 8.2.1. DCO 77) et le service d'ordre (ch. 8.2.2. DCO 77).

- Le *rapport intermédiaire concernant la politique de sécurité du 3 décembre 1979*[17] n'apporte rien de neuf à ce niveau. Le rapport relève: «Pour autant que sa mission principale le permette, l'armée prête son concours aux autorités civiles en cas de catastrophes et lors d'avalanches ou d'inondations» (FF *1980* I 377). De tels engagements ne sont envisageables, selon le rapport, que «dans des cas de détresse» (FF *1980* I 377). Cependant, pour la première fois, on envisage un engagement de l'armée sur le plan de la sécurité intérieure. En effet, après le refus du peuple suisse, le 3 décembre 1978, de créer une police fédérale de sécurité,[18] le Conseil fédéral estime que les tâches de la Confédération en matière de police de sécurité et de service d'ordre présentent des lacunes importantes. Et le rapport de souligner que la Confédération «pourrait être amenée à recourir à l'armée beaucoup plus tôt qu'elle ne le désirerait pour faire face à des situations difficiles» (FF *1980* I 394).
- Dans le *règlement sur la conduite des troupes 82 (CT 82),* valable dès le 1er janvier 1983, on peut lire que «l'armée aide les autorités civiles, en particulier en cas de crise et de catastrophe», dans le cadre des services coordonnés et en vue du renforcement de la protection de la population. Un engagement de formations au profit de la sécurité intérieure n'est envisagé que «lorsque l'ordre public est menacé à un point tel que les forces de police ne parviennent plus à maîtriser la situation» (ch. 6 CT 82). Aucune disposition de la CT 82 ne concrétise ce mandat.
- Le *règlement sur la conduite de l'armée et des Grandes Unités 83 (CAG 83),* en vigueur depuis le 1er janvier 1984, est un peu plus explicite. Il consacre quelques chapitres à la protection de la frontière et de l'espace aérien (ch. 8.1. CAG 83), à l'aide en cas de catastrophe (ch. 8.2.2 CAG 83) et au service d'ordre (ch. 8.2.3 CAG 83). Pour la première fois, le terme «subsidiaire» apparaît dans un règlement militaire, sans pourtant qu'une explication soit donnée quant à ce choix.
- Dans son *rapport sur le plan directeur de l'armée du 29 mai 1985,*[19] le Conseil fédéral confirme la mission stratégique de l'armée telle qu'elle découle du rapport sur la politique de sécurité de 1973: dissuasion, conduite de la guerre sous forme de combat défensif militaire, résistance dans les territoires occupés et aide aux autorités civiles. Dans le rapport, l'accent est mis sur la nécessité de moderniser l'arme blindée. La question de l'appui aux autorités civiles n'est pas abordée.
- Dans son *rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse,*[20] et suite aux bouleversements intervenus en Europe, le Conseil fédéral procède à une nouvelle évaluation de la situation. Il propose que le spectre traditionnel des engagements de l'armée (prévention de la guerre et défense) soit élargi à la promotion de la paix et à la sauvegarde des conditions d'existence, notamment en protégeant des installations d'importance vitale.
- Dans sa *conception de l'armée dans les années nonante (plan directeur de l'armée 95),*[21] le Conseil fédéral jette les bases des engagements subsidiaires en tant que contribution à la sauvegarde des conditions d'existence. Selon le Conseil fédéral, les missions possibles de l'armée au profit des autorités civiles concernent essentiellement deux domaines: les engagements de secours et de sauvetage en cas de catastrophe et les engagements de protection et de garde, notamment lors de manifestations d'actes de violence en dehors d'actions de guerre. Le Conseil fédéral ne parle pas encore d'engagements subsidiaires, mais utilise les termes d'«engagements de secours de l'armée» (FF *1992* I 914) ou de « missions complémentaires» (FF *1992* I 891). Ces dernières «constituent des compléments aux mesures prévues par les autorités civiles lorsque ces mesures ne sont pas suffisantes pour maîtriser les tâches qui se présentent» (FF *1992* I 914).
- En 1995 a lieu la révision totale de la loi sur l'organisation militaire de 1907 (réforme **Armée 1995).** Dans ce contexte, et **pour la première fois, le principe de subsidiarité est explicitement évoqué et concrétisé en relation avec l'appui aux autorités civiles.** Selon la nouvelle conception, la mission de l'armée n'est plus limitée à la seule mission de défense. Elle doit être engagée de plus en plus souvent en tant qu'élément de promotion de la paix et contribuer dans une plus large mesure à la sauvegarde des conditions d'existence, c'est-à-dire à protéger et à garantir les bases d'existence de la population. En créant une base légale au service d'appui, la loi fournit aux autorités la liberté d'action nécessaire et les moyens de maîtriser les situations extraordinaires en temps de paix. Selon le message,[22] «on est en présence d'une situation extraordinaire (...) lorsque les autorités civiles ne sont plus en mesure d'assurer leurs tâches avec leurs propres moyens» (FF

[17] Rapport intermédiaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la politique de sécurité, du 3.12.1979 (FF *1980* I 363).

[18] Loi fédérale du 9.3.1978 sur une police fédérale de sécurité (FF *1978* I 640).

[19] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le Plan directeur de l'armée, du 29.5.1985 (FF *1985* II 547).

[20] Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, du 1.10.1990 (FF *1990* III 794).

[21] Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant la conception de l'armée dans les années nonante (plan directeur de l'armée 95), du 27.1.1992 (FF *1992* I 843).

[22] Message du Conseil fédéral du 8.9.1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée (FF *1993* IV 77).

1993 IV 77). La loi permet ainsi de confier des tâches de protection et de surveillance à l'armée sans avoir à mettre la troupe en service actif.[23] La réforme prévoit aussi la création de formations de fusiliers territoriaux qui doivent servir notamment de partenaires militaires aux autorités cantonales. La loi propose finalement une modification des dispositions sur le service d'ordre qui n'est ordonné que comme *ultima ratio.*[24]

- Le *règlement sur la conduite tactique 95* (CT 95) fait référence explicitement au principe de subsidiarité lorsque l'armée apporte son concours aux autorités civiles au titre de la sauvegarde des conditions générales d'existence. La CT 95 donne la définition suivante: «... des formations militaires peuvent être engagées à la demande des autorités civiles lorsque, dans une situation extraordinaire, les moyens civils de tous les échelons déjà mis en œuvre ne peuvent plus maîtriser une situation, ni avec leur personnel, ni avec leur matériel» (ch. 8311 CT 95). La CT 95 consacre plusieurs chapitres à la question des engagements subsidiaires de sûreté, qui concernent la protection de la frontière, la sauvegarde de la souveraineté de l'espace aérien (police de l'air), la protection des personnes, la protection de conférences internationales, la protection d'ouvrages civils de la défense générale et le service d'ordre.
- Le *rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)*[25] met l'accent sur l'importance de la coopération à l'échelon national de toutes les autorités fédérales, cantonales et communales actives dans le domaine de la politique de sécurité. Le rapport préconise une coopération globale et souple pour la maîtrise des situations d'urgence et propose que l'armée soit engagée à titre subsidiaire en cas de catastrophe, d'engagements d'appui et d'engagements de sûreté. Des engagements de ce genre sont prévus dans tous les cas où les moyens civils ne suffisent pas ou pour des tâches imminentes exigeant des moyens humains ou matériels importants. Le rapport définit la subsidiarité de la manière suivante: «Le principe de la subsidiarité veut que l'engagement des moyens de la politique de sécurité dans le pays soit tenu au niveau le plus bas possible et qu'il ait lieu, en ce qui concerne l'armée, si possible sur le plan civil. Ainsi, un examen régulier doit déterminer si un engagement de l'armée est réellement justifié compte tenu des autres possibilités d'action au niveau national, cantonal ou communal. Les principes de la proportionnalité et de la nécessité sont liés à celui de la subsidiarité. Des formations militaires peuvent par conséquent être engagées à la demande des autorités civiles si les moyens civils à la disposition de tous les échelons ne permettent pas de maîtriser la situation de menace présente, que ce soit pour des raisons de personnel, de matériel ou pour une question de temps.» (FF *1999* VII 6978 s.).
- Le message[26] sur la *réforme Armée XXI* et sur la révision de la législation militaire ainsi que *Plan directeur de l'Armée XXI*[27] (2001) ne modifient pas le régime des engagements subsidiaires. Sur le fond, la législation de 1995 reste inchangée.
- Le 24 mars 2004, le Conseil fédéral décide que les tâches relevant de la protection des ambassades et de la protection de la frontière seront déléguées à l'armée de manière durable. Dans son message[28] au Parlement, le Conseil fédéral souligne que «ces missions resteront implicitement valables tant que le personnel des autorités civiles ne suffira pas à l'exécution des mesures de sécurité ou que la situation sur le plan de la sécurité ne se sera pas détendue» (FF *2004* 2684). L'arrêté fédéral du 5 octobre 2004 prévoit un engagement de l'armée pour la protection des ambassades et de la frontière jusqu'au 31 décembre 2007.
- Dans son message du 31 mai 2006 sur *l'étape de développement 2008/2011,*[29] le Conseil fédéral propose de renforcer les capacités de l'armée pour des engagements subsidiaires au profit des autorités civiles. Selon le Conseil fédéral, cette évolution répond à celle de la menace et des dangers prévisibles (réduction de la menace d'une attaque militaire conventionnelle, recrudescence des défis «infra-guerriers» tels que le terrorisme).
- Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral décide de proposer au Parlement de prolonger l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles jusqu'à fin 2008, puis de le réduire progressivement, jusqu'au 31 décembre 2012. Il est prévu à terme de remplacer les formations en cours de répétition par des spécialistes de la sécurité militaire et des militaires en service long. Un recours à des formations en CR n'est toutefois pas exclu.[30]

De cette présentation, il ressort que, jusqu'en 1995, l'aide de l'armée aux autorités civiles se limitait essentiellement à l'aide en cas de catastrophe et à la protection de conférences internationales. Il s'agissait de mesures extraordinaires, limitées dans le temps et justifiées par une situation dramatique ou une menace urgente. **Alors qu'avant 1995, l'engagement de l'armée au profit des autorités civiles constituait une exception, ce type d'engagement est devenu au fil des temps une fonction *sui generis* au même titre que la défense. Dans le contexte sécuritaire actuel, ce type d'engagement est appelé à se développer au détriment de la capacité de défense de l'armée.** Dans son message sur l'étape de développement 2008/2011 de l'armée, le Conseil fédéral l'affirme sans ambages: «l'armée doit être mieux préparée à effectuer des engagements subsidiaires et de sûreté sectorielle; les capacités destinées à la défense face à une attaque militaire doivent être réduites (...).» (FF *2006* 5921)

> Dans le contexte sécuritaire actuel, ce type d'engagement est appelé à se développer au détriment de la capacité de défense de l'armée.

Cette décision est l'aboutissement d'un processus par lequel l'engagement de militaires aux côtés des forces de civiles devient la règle et non plus l'exception. Elle annonce également un revirement dans l'emploi de l'armée dans la sécurité intérieure. Alors que celui-ci était extrêmement rare il y a

> L'engagement de militaires aux côtés des forces de civiles devient la règle et non plus l'exception.

[23] Ce fut le cas, p. ex., lors de la conférence au sommet Reagan-Gorbatchev, à Genève, en 1985, ou lors de la conférence sur la Palestine, à Genève, en 1988.

[24] Voir l'ordonnance du 3.9.1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service d'ordre (OSO; RS *513.71*). Cette ordonnance du Conseil fédéral règle le service d'ordre au sens étroit. Il s'agit d'un service actif qui a pour but le soutien des autorités civiles en cas de menaces graves contre la sécurité intérieure. La règle fondamentale posée par l'ordonnance est que le service d'ordre est assuré en premier lieu par des professionnels, à l'exclusion des autres troupes. Toutefois, en cas d'urgence concrète et grave, le Conseil fédéral peut autoriser la formation d'autres troupes, à l'exception des recrues.

[25] Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), du 7.6.1999 (FF *1999* VII 6903).

[26] Message du Conseil fédéral sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire, du 24.10.2001 (FF *2002* 816).

[27] Rapport du Conseil fédéral sur la conception de l'Armée XXI (Plan directeur de l'Armée XXI), du 24.10.2001 (FF *2002* 926).

[28] Message du Conseil fédéral du 26.5.2004 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien (FF *2004* 2684).

[29] Message du Conseil fédéral du 31.5.2006 concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (adaptations légales concernant la réalisation de l'étape de développement 2008/11 de l'armée)(FF *2006* 5899).

[30] Message du Conseil fédéral du 8.6.2007 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, FF *2007* 4643.

dix ans encore, près d'un millier de militaires sont désormais déployés chaque jour pour appuyer les autorités civiles dans l'accomplissement de leurs tâches de sécurité: «Das Provisurium wird zum Providurium».[31]

3.3. Les engagements subsidiaires: quelques chiffres

Avec l'entré en vigueur d'Armée 1995, les engagements subsidiaires de l'armée se sont considérablement accrus. C'est dans le domaine des engagements subsidiaires de sûreté que la progression est la plus nette: mis à part les engagements SORGE[32] et CRONOS[33] de 1999, on constate que **les engagements subsidiaires de sûreté ont été multipliés par sept entre 2000 et 2006,** passant de 47508 jours de service (2000) à 339976 jours de service (2006).

Avec 1786062 jours de service, **les engagements subsidiaires de sûreté ont représenté durant la période considérée (1999–2006) 84% des engagements au profit des autorités civiles** (au total: 2128220 jours de service). Les moyens ont été essentiellement utilisés pour assurer la protection d'ambassades et de résidences étrangères (mission AMBA CENTRO), pour appuyer le corps des gardes-frontière (mission LITHOS), pour assurer la sécurité du trafic aérien civil (missions TIGER/FOX) et pour des événements d'envergure tels que le sommet du G8 à Evian ou le WEF à Davos. Durant la période 1999–2006, l'aide en cas de catastrophe a représenté 3% des engagements subsidiaires et les engagements de soutien selon OEMC environ 13% (EXPO.02, coupe du monde de ski, fête fédérale de gymnastique, etc.). Durant la période considérée, près de 71% des jours de service, soit 1507862, ont été effectués par des militaires de milice (y compris militaires en service long).

Pour l'année 2007, les tendances fondamentales se maintiennent. Au cours du premier semestre 2007, 240942 jours de service ont été consacrés à des engagements subsidiaires, dont 73% dans le cadre d'engagements subsidiaires de sûreté pour 173295 jours de service. La majorité des jours de service, soit 87%, a été accomplie par des troupes de milice.

Engagement subsidiaire de sûreté: surveillance de bâtiments protégés par le droit international public. Source: Centre médias électroniques de l'armée (ZEM)

[31] M. Steudler, «Offene Kritik an Armee-Einsatz», in: *NZZ am Sonntag*, 30.5.2004, p. 17. On relèvera que la durée des engagements subsidiaires de sûreté proposés au Parlement par le Conseil fédéral a tendance à s'allonger. L'arrêté de 2002 prévoyait un engagement de 18 mois entre le moment de la décision du Conseil fédéral et la fin de l'engagement (17.12.2001 au 30.6.2003), celui de 2003 un engagement de douze mois supplémentaires (1.7.2003 au 30.6.2004) et l'arrêté de 2004 un engagement de 42 mois, du 1.7.2004 au 31.12.2007. Le projet, actuellement en délibérations au Parlement, prévoit une prolongation de 60 mois (1.1.2008 au 31.12.2012).

[32] Appui à l'Office fédéral des réfugiés lors de l'exploitation de logements de fortune. Voir le message du Conseil fédéral du 4.10.1998 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF *1998*V 4908) et le message du Conseil fédéral du 28.4.1999 relatif à l'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer l'encadrement de requérants d'asile au niveau fédéral (FF *1999* IV 4048).

[33] Protection d'installations menacées (violence perpétrés par des membres et des sympathisants du parti des travailleurs du Kurdistan [PKK], tensions en ex-Yougoslavie et au Kosovo). Voir le message du Conseil fédéral du 8.3.1999 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées (FF *1999* III 2743) et le message du Conseil fédéral du 23.6.1999 concernant l'arrêté fédéral autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour assurer la protection d'installations menacées (FF *1999*VII 6485).

[34] A l'exclusion des activités hors du service.

[35] A l'exclusion des activités hors du service.

[36] Les rapports de gestion 1997 et 1998 ne donnent pas de données consolidées.

Années	Engagements de sûreté	Aide en cas de catastrophe	Engagements de soutien (selon OEMC)	Total	*Dont milice*	*Dont professionels*
1999	240750	6847	26965	274562	*218882*	*55680*
2000	47508	33485	11346	92339	*44831*	*47508*
2001	53922	70	31586	85578	*37870*	*47708*
2002	151873	8112	69691	229676	*126896*	*102780*
2003	346092	3020	33898	383010	*283194*	*99816*
2004	282164	389	24076	306629	*215546*	*91083*
2005[34]	323777	17089	58241	399107	*287545*	*111562*
2006[35]	339976	74	17269	357319	*293098*	*64221*
Total	1786062	69086	273072	2128220	*1507862*	*620358*
	84%	3%	13%	100%	*71%*	*29%*

Tableau 1: Engagements subsidiaires 1999–2006 (en jours de service)
Sources: rapports de gestion du Conseil fédéral, 1999–2006[36]

4. Quelques réflexions en guise de conclusions

Un constat s'impose: plus que jamais, les engagements subsidiaires font partie des missions principales de l'armée. A l'heure actuelle – eu égard aux menaces existantes – si on voulait donner un ordre de priorités aux missions de l'armée, les engagements subsidiaires arriveraient en première place et la défense classique se trouverait reléguée à la fin. En dix ans, l'engagement de l'armée au côté des autorités civiles dans le domaine de la sécurité intérieure est ainsi passé de l'exception à la règle et, dans le contexte actuel, cette évolution paraît irréversible.

Est-ce à dire que les engagements subsidiaires sont en passe de devenir la raison d'être de l'armée? Si certains le craignent, cela ne se vérifie pas dans les chiffres. En effet, en 2005, les engagements de l'armée au profit des autorités civiles ont représenté 6,6% des jours de service accomplis (399 107 jours sur un total de 6 019 452 jours de service); en 2006, la part était de 5,7% (357 319 jours sur un total de 6 310 537 jours de service).

Même si les engagements subsidiaires représentent encore une part modeste, la présence toujours plus fréquente de l'armée sur le terrain de la sécurité intérieure fait problème, notamment sur le plan politique. Traditionnellement, les forces de police sont responsables du maintien de l'ordre et l'armée est affectée à la défense contre un ennemi extérieur. Cette séparation entre police et armée est un des principaux acquis des sociétés démocratiques. Sans une modification de la constitution et un débat public, il ne paraît pas possible de remettre ce schéma en question. N'oublions pas que, sous l'angle constitutionnel, la Confédération ne dispose d'aucune base en matière de droit de police. Dans ce contexte, l'étape de développement 2008/2011, qui prévoit un renforcement des capacités destinées à effectuer des engagements subsidiaires et de sûreté sectorielle, marque une nouvelle tendance. Bien que le Conseil fédéral se défende de vouloir reconvertir l'armée en une force de police (FF *2006* 5926), le problème reste entier.[37]

> L'engagement de l'armée au côté des autorités civiles est passé de l'exception à la règle et, dans le contexte actuel, cette évolution paraît irréversible.

Les engagements subsidiaires de sûreté posent aussi la question de la rentabilité de la formation donnée aux troupes engagées. Par rapport à l'investissement financier et d'instruction entrepris dans les écoles de recrues, l'engagement de militaires dans la protection d'une ambassade représente un retour sur investissement particulièrement défavorable. Malgré l'absence de chiffres précis sur les coûts complets générés par les engagements subsidiaires, il n'est pas exagéré d'affirmer que l'instrument militaire est certainement trop coûteux pour assurer la plupart des tâches d'appui aux autorités civiles.

Nul ne conteste que la Suisse présente un déficit important en moyens de sécurité.[38] Selon certaines estimations, il manquerait quelque 1600 collaborateurs dans les corps de police municipaux et cantonaux.[39] Pour combler cette lacune structurelle et remplir son mandat constitutionnel, la Confédération n'a pas d'autre choix que d'engager l'armée.[40] Il s'agit moins d'une question d'opportunité que d'une question de nécessité. Cela étant, on ne peut se défaire de l'impression que certains cantons, loin parfois d'exploiter toutes les possibilités des concordats existant entre eux,[41] font appel à l'armée comme à un réservoir de main d'œuvre et de matériel à bon marché. Or, l'armée n'a pas pour vocation de combler les lacunes volontairement assumées par les autorités civiles[42] et de servir de «seconde garniture». De l'avis de nombreux observateurs, la démonstration selon laquelle les autorités civiles ne sont pas en mesure d'assumer leurs tâches avant de recourir à l'armée n'est pas toujours établie, quand bien même la loi l'exige (art. 67, al. 2 LAAM). A l'inverse, les responsables de l'armée donnent parfois l'impression de céder trop rapidement aux requêtes des autorités civiles, allant parfois jusqu'à les solliciter.[43]

Dans ce contexte, chacun avance le principe de subsidiarité. Paré de vertus incantatoires, sa seule invocation tient lieu de consensus. Elle permet d'éviter les problèmes de fond (manque d'effectifs dans les polices cantonales, difficulté d'appréhender la menace, etc.) et donne une nouvelle légitimité à l'armée. On peut d'ailleurs se demander si la polysémie du terme de subsidiarité n'est pas un gage de son succès. En effet, le terme peut être utilisé dans des contextes différents, et avec des objectifs différents, par ceux qui demandent un engagement plus marqué de l'armée au côté des autorités civiles, mais aussi par ceux qui en revendiquent moins.

Les développements qui précèdent montrent aussi que la ligne de séparation entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est toujours plus difficile à tracer. Du fait de l'existence de menaces transnationales (terrorisme, flux migratoires, prolifération, etc.), cette séparation, de plus en plus théorique, est rendue encore plus compliquée par l'enchevêtrement des compétences – et des concurrences – entre les autorités fédérales et cantonales. Plutôt que de parler de sécurité intérieure et extérieure, il semblerait plus adéquat de présenter la situation comme un «continuum sécuritaire» avec des sphères d'influence plus ou moins prononcées pour la Confédération, respectivement les cantons.

Pour que cette approche puisse se concrétiser, il paraîtrait utile de mettre à plat et de recadrer l'ensemble des responsabilités entre, d'une part, la Confédération et les cantons et, d'autre part, les autorités civiles et militaires. Une telle réforme ne peut être résolue sans un changement en profondeur des mentalités. Cela présuppose aussi l'existence d'une volonté politique qui semble actuellement faire défaut: c'est dire si les engagements subsidiaires ont encore de beaux jours devant eux.

[37] Voir M. H.F. Mohler, P. Gättelin et R. Müller, «Unsicherheit über Sicherheit. Terrorismus macht begriffliche und rechtliche Klärungen unumgänglich», in: *Neue Zürcher Zeitung,* 24.8.2007, p. 16. Voir aussi A. Lienhard; P. Häsler, *Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Schweizer Armee,* Gutachten zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), vom 26. Februar 2007, in: JAAC 2007.2, p. 9–75.

[38] Cf. la réponse du Conseil fédéral du 18.5.2004 à l'interpellation du conseiller national J. Lang du 1.3.2004 et intitulée «Militarisation de la sécurité intérieur» (04.3007).

[39] Rapport USIS IV du 30.11.2003, p. 41.

[40] Eventuellement le Corps des gardes-frontière, ce dernier étant toutefois déjà en situation chronique de sous-effectifs.

[41] Voir les propos du président de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, le conseiller d'Etat bâlois Jörg Schild, cités dans Y. Petignat, «Le parlement devra confirmer que la sécurité intérieure est bien une tâche prioritaire de l'armée», in: *Le Temps,* 24.7.2004, p. 6.

[42] Voir, dans le même sens, les propos du député au Conseil des Etats Michel Béguelin lors de la séance du Conseil des Etats du 5.10.2004: «Pour moi, en principe, l'armée n'a pas à intervenir pour combler les lacunes délibérément voulues par les autorités civiles. En s'engageant dans cette voie, l'armée perd beaucoup de sa crédibilité; elle devient une sorte de société de surveillance au rabais à disposition d'autorités publiques qui ne prennent pas leurs responsabilités politiques.» (BO 2004 E 565)

[43] E. Aschwanden; M. Steudler, «Polizei und Armee im Konkurrenzkampf», in: *NZZ am Sonntag,* 3.10. 2004, p. 15.